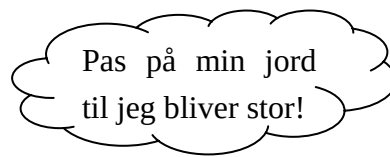


GODKENDELSE AF HUSDYRBRUG

- En ny godkendelsesprocedure for husdyrbrug



Aalborg Universitet L-studienævnet
Environmental Management
Afgangsprøje 10. semester
Forår 2006
Udarbejdet af Karina Amdi Sørensen

Aalborg Universitet

Institut for Samfundsudvikling og Planlægning,
Fibigerstræde 10 – 13, 9220 Aalborg Ø



Semestertema:

Afgangsprøjsjekt

Titel:

Godkendelse af husdyrbrug – En ny godkendelsesprocedure for husdyrbrug

Projekt periode:

1. februar 2006 – 24. maj 2006

Udarbejdet af:

Karina Amdi Sørensen

Vejleder:

Lone Kørnøv

Eksaminator:

Anders Møller

Dette projekt tager udgangspunkt i godkendelse af husdyrbrug med henblik på at komme med forbedringer til den kommende godkendelsesprocedure for husdyrbrug, som skal træde i kraft per 1. januar 2007.

Godkendelse af husdyrbrug overgår ved strukturreformens ikrafttrædelse per 1. januar 2007 til kommunerne. Dette forhold betyder en samling af godkendelsesmyndigheden. I dag er der husdyrbrug, som kræver flere end en godkendelse, eksempelvis skal et husdyrbrug over 250 dyreenheder have både en VVM og en miljøgodkendelse. VVM er nu en amtslig opgave. Flere interessenter har ydermere påpeget, at den megen forskellige lovgivning på landbrugsområdet har medvirket til, at det er en kompliceret proces at blive godkendt som og føre tilsyn med husdyrbrug. Det er derfor et ønske at få en samlet og forenklet godkendelsesprocedure for husdyrbrug.

Der er derfor i 2005 blevet igangsat et "Landbrugsudspil", hvor tiltag som opsamling af de hidtidige erfaringer med godkendelse af husdyrbrug og forslag til den kommende godkendelse skal udarbejdes. Dette udspil samt enkelte diskussioner, der ligger forud for dette, er dermed også udgangspunktet for denne rapport.

Dette projekt udmunder i en analyse af de kommunale erfaringer og praksis i Viborg Amt med godkendelse af husdyrbrug. Dette er valgt, fordi "Landbrugsudspillet" ikke tilvejebragte en sådan analyse. Der er derudover lavet en analyse af, hvad de kommunale erfaringer og praksis fra dette projekt og amtslige erfaringer kan bidrage med af forbedringer i den kommende godkendelsesprocedure for husdyrbrug.

I analysen er de overordnede kommunale erfaringer og praksis, at proportionalitetsprincippet i høj grad er styrende for fastsættelse af vilkår og krav, samt at der synes en tendens til manglende kompetence i kommunerne for at stille krav og vilkår til husdyrbruget.

Forbedringer til den kommende godkendelsesprocedure er blandt andet opmærksomhed på interessenter og deres mulighed for at udføre deres opgaver. Kompetence og vejledning i forhold til at stille vilkår vil ligeledes være forbedringer til den fremtidige godkendelse af husdyrbrug under hensyntagen til proportionalitetsprincippet og forsigtighedsprincippet.

Oplagstal: 3

Hovedrapport: 81 sider

Antal bilag: 10

Forside: Privatfoto

Forord

Formål

Dette afgangsprøveprojekt er skrevet i forbindelse med 10. semester på civilingeniøruddannelsen i Plan og Miljø på Aalborg Universitet i tidsperioden den 1. februar 2005 til og med den 24. maj 2005. Det overordnede fokus er godkendelse af husdyrbrug.

Læsevejledning

Projektet er opdelt i to dele – projekt og bilag. Bilagene er opridset på en bilagsliste sidst i projektet, og er kun tildelt vejleder og censor med henblik på helt at anonymisere de interviewede og spørgeskemaundersøgte. Dog er bilag A vedlagt projektet. Nummerering af figurer og tabeller er lavet kronologisk indenfor hvert kapitel. Til angivelse af referencer er Harvard metoden anvendt. Derfor er en reference angivet ved efternavn og udgivelsesår.

Taksigelse

Igennem mit speciale har adskillige personer været yderst hjælpsomme. Herunder vil jeg gerne rette en stor tak til Miljøcenter Viborg og dets medarbejdere. Desuden vil jeg gerne takke alle de interviewede samt min vejleder, som har været en stor støtte, hjælp og eminent erfaringsudveksler i forbindelse med specialet. Og endelig vil jeg gerne takke min lille familie for stor støtte igennem specialet og ved udarbejdelse af dette projekt og herunder specielt min mand, som har været en alle tiders erfaringsudveksler og debattør til mine ideer.

Målgruppe for projektet

Dette projekts målgruppe er primært min vejleder og censor. Projektet skal dog også være et oplæg til Skov- og Naturstyrelsen, sagsbehandlere og konsulenter indenfor godkendelse af husdyrbrug;

- til hvorledes den nuværende godkendelse af husdyrbrug er,
- og herunder specielt de kommunale erfaringer og praksis i Viborg Amt,
- samt hvilke ønsker og råd, der er til den fremtidige godkendelsesprocedure af husdyrbrug.

Vejrumbro, den 23.maj 2006

Karina Amdi Sørensen

Summary in English

The subject for this project is approval of animal husbandry with a focus on the present experiences and practices with the approvals.

On the first of January 2007 a new approval procedure for animal husbandry will probable become a fact, and the approval authority will become one instead of two. As it is now, it is the counties, who administer and approve Environmental Impact Approval (EIA) animal husbandries, while the communities administer, approve and superintend the animal husbandries, which require environmental approval.

The interests of protecting the nature and new situations for the animal husbandries, such as bigger animal husbandries, require discussions and solutions of how to regulate these in the future. The regulation and the compliance of the animal husbandries are now very complicated because of several different kinds of approvals and current demands for animal husbandries. A single and simplified procedure of animal husbandries is therefore a wish of the affected interest parties, who are case officers, farmers and farming consultants.

Based on the discussions of the future picture of farming and its environmental impacts, the following research questions are answered in this project:

- **What are the experiences from the municipalities with environmental approvals and superintendence of animal husbandry?**
- **How can the experiences from the municipalities and counties improve the future approval practice for animal husbandry?**

The research it carried out by using a questionnaire to analyse the experiences and practices with animal husbandries in the communities of Viborg County and interviews with the interest parties: case officers in two communities and one case officer in Viborg County, an environmental centre, which is a centre that is an association of some communities in Viborg County, one farming consultant and three animal husbandries farmers. There is furthermore a literature study of legislation, articles and projects that are related to animal husbandries to support the analysis of the experiences and practices in the communities and counties. An observation of two superintendences is also used for support of the analysis. Finally, the theory of implementation is used to understand and find limitations and possibilities in an implementation process of the future approval of animal husbandries.

The analysis illustrates that the central problems with the approvals in the communities is lack of competence by setting demands and superintend these in the approvals. The principle of proportional advantages of environmental and economic issues for the farmer is a high inflecting factor when the case officers are setting the demands in the approvals.

Improvements to the future approval are, among other things, notice to the different interest parties and their possibilities to perform the practices. Then competence and guidance in how to set the

demands in the approval procedure of animal husbandries are a further improvement. This guidance must take the principle of proportion and the principle of caution under consideration in order to guide the case officer when setting the demands in the approval. It is, for example, very difficult for the case officers to set demands for cleaner technologies in the approval, because of the principle of proportion, which case officers in the communities have to take into consideration.

Another improvement is a zoning of the land, so that the case officers know where to take extra care of environmental issues.

Indholdsfortegnelse

1.0 Indledning	1
2.0 Strukturreform og ny godkendelsesprocedure for husdyrbrug	3
2.1 Baggrunden for nyt lovforslag – forenkling af godkendelse af husdyrbrug	3
2.1.1 "Landbrugsudspillet"	4
2.1.2 Det nuværende lovgrundlag for VVM og miljøgodkendelse	8
2.1.3 Erfaringer med det eksisterende godkendelsessystem af husdyrbrug	10
2.2 Analyse spørgsmål og -strategi	16
3.0 Metode og afgrænsning	17
3.1 Valgte metoder	17
3.2 Afgrænsning	21
4.0 Kommunernes erfaringer og praksis	23
4.1 Beskrivelse af Viborg Amt, kommunerne og miljøcentrene	24
4.2 Udarbejdelse af miljøgodkendelse af husdyrbrug i Viborg Amt	28
4.2.1 Vilkårsfastsættelsen i miljøgodkendelsen af husdyrbrug	33
4.2.2 Proportionalitetsprincippet og renere teknologi i miljøgodkendelsen af husdyrbrug	39
4.3 Tilsyn af husdyrbrug	41
4.4 Ønsker og råd til den fremtidige godkendelse af husdyrbrug	46
5.0 Sammenligning af amtslige og kommunale erfaringer og praksis	51
5.1 Organisering af godkendelse af husdyrbrug	52
5.2 Praksis af godkendelse af husdyrbrug	55
5.3 Projekttilpasninger og vilkårsfastsættelsen	57
5.4 Tilsyn med husdyrbrug	58
5.5 Resultater set i et implementeringsteoretisk perspektiv	60
5.6 Opsamling af sammenligningen og det implementeringsmæssige perspektiv	65
6.0 Konklusion og perspektivering	69
6.1 De kommunale erfaringer med miljøgodkendelser samt tilsyn af husdyrbrug	69
6.2 Forbedringer af den fremtidige godkendelses praksis for husdyrbrug	72
6.3 Perspektivering/Renere teknologi i danske husdyrbrug	74
7.0 Litteraturliste	77

1.0 Indledning

Danmark fik sin først industrimiljølov i 1973, og der blev reguleret fra Miljøministeriet via de lokale led amter og kommuner. Landbruget var omfattet af denne lov, men det var mest i form af hygiejnegener, såsom fluer og lugt fra stalde og gylle. Klagesagerne blev dog også elimineret med ”*at folk, der flytter på landet, må acceptere de ulemper, som er sædvanlige dér*” (Moe et al., side 81, 2004) Og det var først i 1984, da Miljøstyrelsen lavede en NPO-redegørelse (nitrat, fosfat og organisk stof) og en konsekvensvurdering af dette, at det blev stadfæstet, at landbruget bidragede med massive mængder og dermed en påvirkning fra disse stoffer til det omgivende miljø. Eksempelvis bidragede landbruget med en kvælstof-udledning på ca. 300.000 ton til vandmiljøet, og i forhold til dette bidragede de kommunale rensningsanlæg med ca. 20.000 ton kvælstof (Miljøministeriet, 2006). Denne redegørelse var medvirkende til Vandmiljøplan I og husdyrgødningsbekendtgørelsen. Dog var det først efter iltsvindstiltældene i 1986, at det gik op for politikerne, at der var miljøkrav, der ikke blev efterfulgt. Dette resulterede i flere ansatte i kommunerne til at tjekke forholdene på 60.000 landbrugsejendomme, og landmændene blev klar over, hvilke miljøkrav, der skulle overholdes og en del af udledningerne til vandløbene blev stoppet.

Siden er der kommet flere og flere miljøkrav og reguleringer til det danske landbrug, dels som følge af danske krav og dels som lokaliseringskrav, eller krav fra EU, såsom VVM. (Moe et al., 2004) Dette har medført en kompliceret sagsgang for landbrug, som skal godkendes, og både landmænd, konsulenter og myndigheder har svært ved at administrere den megen lovgivning. Det er derfor ønsket at få en samlet og forenklet godkendelsesprocedure for husdyrbrug.

Regeringen og Miljøministeren har taget ovenstående problem med godkendelse af husdyrbrug til sig og har sammen med statslige organisationer, landbrugsorganisationer og naturbeskyttelsesorganisationer diskuteret grundlaget for en ny godkendelsesprocedure for husdyrbrug, og har i den forbindelse blandt andet vedtaget en Vandmiljøplan III. Denne vandmiljøplan og diskussioner om, hvorledes de fremtidige strukturændringer i landbruget og i det offentlige Danmark kan kombineres, har udmundet i ”Landbrugsudspillet”. Dette udspil går i korte træk ud på at samle erfaringer fra den nuværende lovgivning omkring godkendelse af husdyrbrug i amter og kommuner, og derudfra udarbejde et grundlag for en ny forenklet og samlet godkendelsesprocedure for husdyrbrug, som skal resultere i en lov og vejledning herfor i forbindelse med strukturreformen d. 1. januar 2007.

Der vil derfor i det følgende blive redegjort for oplæg og emner med betydning for ”Landbrugsudspillet”, samt blive redegjort for de dele af dette udspil, som er gennemført. Formålet med dette er, at finde ud af hvilke emner der er diskuteret i forhold til ”Landbrugsudspillet”, og som dermed har betydning for nuværende og den kommende godkendelse af husdyrbrug. Formålet er dog primært at finde ud af, hvilke erfaringer med godkendelse praksis af husdyrbrug der kan uddybes og eventuelt forbedres ved at samle og indhente yderligere erfaringer fra den nuværende godkendelse af husdyrbrug i kommunerne, og dermed komme med gode råd og vejledninger til den kommende godkendelsesprocedure for husdyrbrug.

Godkendelse af husdyrbrug er derfor også udgangspunktet for dette projekt sammen med den kommende godkendelsesprocedure for husdyrbrug. Og følgende analysespørgsmål er derfor valgt, se også afsnit 2.2 om Analysespørgsmål og strategi:

- 1. Hvad er de kommunale erfaringer med miljøgodkendelser samt tilsyn af husdyrbrug?**
- 2. Hvordan kan de kommunale og amtslige erfaringer forbedre den fremtidige godkendelses praksis for husdyrbrug?**

Til at belyse analysespørgsmålene og udgangspunktet for projektet er følgende kapitler valgt:

- Kapitel 1: Indledning
- Kapitel 2: Strukturreform og ny godkendelsesprocedure for husdyrbrug
- Kapitel 3: Metode og afgrænsning
- Kapitel 4: Kommunernes erfaringer og praksis
- Kapitel 5: Sammenligning af amtslige og kommunale erfaringer og praksis
- Kapitel 6: Konklusion og perspektivering

Kapitel 2 er problemanalyse af baggrunden for en ny godkendelsesprocedure for husdyrbrug. Kapitel 4 og 5 er analyse af de fundne resultater i spørgeskemaundersøgelsen og sammenligning med de hidtidige erfaringer med de nuværende godkendelser af husdyrbrug, se også afsnit 3.0 Metode og afgrænsning. Dog er det kun kommuner og miljøcentre med tilknytning til Viborg Amt, der er inddraget i spørgeskemaundersøgelsen, hvorimod det er de samlede erfaringer fra godkendelse af husdyrbrug i amterne, der er inddraget i analysen.

Dette projekt udmunder hermed i en opsamling af erfaringer og praksis med godkendelser af husdyrbrug i amter og kommuner og gode råd og ønsker til den fremtidige godkendelsesprocedure af husdyrbrug.

2.0 Strukturreform og ny godkendelsesprocedure for husdyrbrug

Produktionen fra husdyrbrug reguleres i dag igennem forskellige lovgivninger såsom fødevarerlov, planlovgivning, naturbeskyttelseslovgivning og landbrugslovgivning. Eksempelvis bliver produktionen reguleret gennem fødevarerlov via krav til medicinering før slagtning. Krav til husdyrbrug større end 250 dyreenheder regulerer planlovgivningen igennem kravet om undersøgelse af VVM-pligt samt krav om anmeldepligt ved udvidelser og etableringer større end 100 dyreenheder. Krav om miljøgodkendelse af husdyrbrug bliver reguleret via naturbeskyttelseslovgivning igennem godkendelsesbekendtgørelsen ved ca. 250 dyreenheder. Mens at landbrugslovgivning via husdyrgødningsbekendtgørelsen regulerer gødning fra husdyrbrug større end 15 dyreenheder. Dertil indeholder landbrugslovgivning også en del lovgivning om støtte og administrative krav. For eksempel må én gårdejer kun have op til 750 dyreenheder. Disse mange lovgivninger har givet anledning til forvirring og misforståelser blandt de involverede ejere af husdyrbrug, sagsbehandlere og konsulenter, hvorfor en forenkling for godkendelse af husdyrbrug er ønsket blandt disse og politikere. (Teknologirådet, 2005) Miljøministeren fastsatte derfor den 17. juni 2005 i samråd med Venstre, Kristeligt Folkeparti, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre **”et lovforslag om reform af reglerne for behandling af sager om udvidelse og nyetablering af husdyrbrug”**. Dette lovforslag bygger på, at kommunerne fra 1. januar 2007 skal varetage **”den miljømæssige administration af etablering, ændringer og udvidelser af husdyrbrug i én samlet godkendelsesprocedure”**. Miljøministeren har derfor i samråd med Skov- og Naturstyrelsen nedsat nogle grupper, der skal varetage en undersøgelse af følgende fire punkter:

1. Udarbejdelse af lovforslag om miljøgodkendelse af husdyrbrug
2. Udarbejdelse af vejledning til kommunerne om administration efter lovforslaget
3. Gennemførsel af udredningsarbejde til understøttelse af lovgrundlaget
4. Indsamling af erfaringer fra amter og kommuner med den nuværende lovgivning

Ønsket med disse fire punkter er derfor, at essensen af disse vil medføre en forenklet og samlet godkendelse af husdyrbrug, som skal udmunde i en vejledning og en lov for godkendelse af husdyrbrug, der skal træde i kraft d. 1. januar 2007. (Skov- og Naturstyrelsen, 2006A)

I de efterfølgende afsnit vil baggrunden for en ny samlet godkendelse for husdyrbrug blive gennemgået. Endvidere vil erfaringer med det eksisterende delte system med VVM og miljøgodkendelse særskilt blive ridset op.

2.1 Baggrunden for nyt lovforslag – forenkling af godkendelse af husdyrbrug

Baggrunden for det nye lovforslag om forenkling og samling af lovkrav til én samlet godkendelse af husdyrbrug bliver i dette afsnit beskrevet og reflekteret i forhold til tre emner:

- **”Landbrugsudspillet”**
- **Det nuværende lovgrundlag for VVM og miljøgodkendelse – Proceduren for den nuværende godkendelse af husdyrbrug og lovgrundlaget for ”Landbrugsudspillet”**
- **Erfaringer med det eksisterende godkendelsessystem af husdyrbrug – herunder erfaringer indsamlet fra amternes og kommunernes praksis med udarbejdelse af VVM og miljøgodkendelser.**

Formålet med disse emner er at undersøge baggrunden for ”Landbrugsudspillet” og stadfæste, hvad regeringens mål og ønske er med dette udspil. Dernæst er det essentielt at kende baggrunden for den nuværende godkendelse af husdyrbrug ved hjælp af lovgivningen for VVM, miljøgodkendelse og

tilsyn. Dette gøres for at kunne give et bud på, hvilke udfordringer der er indenfor reguleringen af husdyrbrug, som kan være brugbare i den fremtidige regulering af husdyrbrug. Endeligt er det vigtigt at samle og vurdere de nuværende erfaringer fra amterne og kommunerne med godkendelse af husdyrbrug indenfor både VVM og miljøgodkendelse, for at imødekomme eventuelle mangler eller muligheder i den nuværende godkendelse af husdyrbrug.

2.1.1 ”Landbrugsudspillet”

På baggrund af tilkendegivelser om en mere strømlinet og enkel godkendelse af husdyrbrug er ”Landbrugsudspillet” sat i værk i sommeren 2005. De primære interessenter for en sådan godkendelse må være; landmænd, konsulenter og kommunens sagsbehandlere, idet de udarbejder eller underlægges lovkrav og vejledning for godkendelse af husdyrbrug. De sekundære interessenter må være naboer, naturfredningsforeninger, amternes sagsbehandlere og politikere, som har en interesse i, at naturens tålegrænser bliver overholdt, samt at husdyrbrugs miljøpåvirkninger såsom lugt og nedsivning af kvælstof og fosfor til drikkevand eller overfladevand ikke forårsager miljøpåvirkninger. Efterfølgende uddrag og beskrivelser af debatter i interessentforum er derfor medtaget for at anskueliggøre, hvilken baggrund der er for én forenklet godkendelse af husdyrbrug. Det vil sige, hvilke argumenter der er, for at gennemføre ”Landbrugsudspillet”, samt hvad det eventuelt vil indebære for de involverede i processen ”godkendelse af et husdyrbrug”. Men samtidig er det også essentielt at redegøre for, hvilke bevæggrunde der er for de forskellige dele af en godkendelsesproces af et husdyrbrug, og herunder tænkes på den ønskede effekt af eksempelvis lovkrav og vilkår fastsat i miljøgodkendelserne.

Grundlaget for Vandmiljøplan III

I 2002 tog regeringen initiativ til at lave et større udredningsarbejde for de kommende politiske forhandlinger for en ny vandmiljøplan. Dette blev gjort, idet forligspartierne til Vandmiljøplan II gerne ville have udvidet de tidligere vandmiljøplaner samt have inddraget regulering af fosforudledningen. Udredningsarbejdet blev organiseret i tre grupper; generelle virkemidler, regionale virkemidler og fosfor. Generelle virkemidler er administrativ regulering eller økonomiske virkemidler. Regionale virkemidler er løsninger, der tager udgangspunkt i at benytte regionale virkemidler med regionale effekter i stedet for generelle. Fosfor er løsninger, der skal finde måder at afhjælpe fosforoverskud og fosforudledning, idet der på daværende tidspunkt ikke har været konstateret en reduktion i fosforudledning fra de diffuse kilder såsom landbrug. I arbejdsgrupperne var repræsenteret; Landboforeningerne, Dansk Familielandbrug, Økologisk Landsforening, Danmarks Naturfredningsforening, Det økologiske råd, WWF, Amtsrådsforeningen, KL samt Finans-, Skatte-, Miljø- og Fødevareministerierne. Fødevareministeriet og Miljøministeriet forestod ledelsen af grupperne. Selve udredningsarbejdet skulle udmunde i et grundlag til en ny vandmiljøplan, løsninger til reduktioner af fosfor og kvælstof i en samlet tilgang samt bidrage til forenkling og effektivisering i reguleringen af jordbrugs miljøpåvirkninger. (Iversen, 2004)

Efter det indledende udredningsarbejde blev der behov for eksperthjælp. Der blev derfor nedsat 12 tekniske undergrupper, som skulle analysere og definere det hidtil fundne udredningsarbejde. Denne eksperthjælp kom fra; de repræsenterede ministerier, Danmarks Jordbrugsforskning, Danmarks Miljøundersøgelser, Fødevareøkonomisk Institut, Dansk LandbrugsRådgivning, GEUS og DHI – Institut for Vand og Miljø. (Iversen, 2004)

Udredningsarbejdet gav et uddybende grundlag for Vandmiljøplan III og blev vurderet til at være den hidtidig største og samlede beskrivelse af landbrugets miljøpåvirkninger. (Iversen, 2004)

Vandmiljøplan III og landbruget under forandring

I sommeren 2004 var ”**Vandmiljøplan III og landbruget under forandring**” til debat i tidsskriftet for Landøkonomi. I dette tidsskrift gav konsulenter og repræsentanter fra Danske Svineproducenter, Dansk Landbrug, Fødevareministeriet, Institut for Miljøvurdering, Den kgl. Veterinær- og Landbohøjskole, Amis Vision, Danmarks Miljøundersøgelser og Danmarks Naturfredningsforening samt Fødevareministeren Marianne Fisher Boel deres bud på, hvorledes Vandmiljøplan III og landbruget under forandring kunne tilgodese både naturen og landbruget. (Tidsskrift for landøkonomi, 2004) Emnerne var;

- Der bliver færre landbrug, men med større antal dyreenheder. (Frandsen og Hansen, 2004)
- Der synes en tendens til øget nedbør og højere temperaturer. (Iversen, 2004) (Jørgensen, 2004) Øget nedbør og øget temperaturer forårsager øget udvaskning og fordampning af næringssalte. (Moth Iversen, 2004)
- Forbruget af handelsgødning er faldet til det halve (206.000 tons) fra 1980’erne til 2002, mens at kvælstofindholdet i husdyrgødning er faldet fra 263.000 tons til 234.000 tons i samme periode. Dertil er svineproduktionen næsten fordoblet, mens mælkeproduktionen er den samme. Proteinbehovet i brød kræver en vis del tilførte næringssalte, og minimum for dette er nået via krav til tilsatte næringssalte. Ydermere er en vis mængde protein påkrævet i foder for at dække dyrenes behov. Dette foder skal derfor importeres fra lande, hvor proteinindholdet er fyldestgørende. En løsning på dette er zoneringer af det åbne land i forhold til tilførsel af næringssalte. (Poulsen, 2004) (Høegh, 2004)
- Lugtmålinger er et problem, idet det ikke er muligt at måle denne miljøpåvirkning hensigtsmæssigt, ej heller er det muligt at placere husdyrbrug ude i det åbne land, hvormed lugtgener i forhold til naboer kan mindskes. (Poulsen, 2004)
- Regulering af husdyrbrug bør ske på baggrund af tilførte næringsstoffer til miljøet og ikke på grundlag af antal dyreenheder. Dette kan medvirke til, at produktion af husdyr vil blive optimeret i forhold til bedre udnyttelse af næringssalte i stalden. (Poulsen, 2004)
- Viden om tab og udnyttelse af fosfor er mangelfuld og kræver derfor mere viden og løsningsmuligheder på reduktion af udledning og tab af fosfor. (Høegh, 2004)
- De to tidligere vandmiljøplaner fra 1987 og 1998 har ikke bidraget med optimale reduktioner af kvælstofudvaskning og -ammoniaktab til luften. Eksempelvis er kvælstofudvaskningen fra landbruget næsten halveret, mens ammoniaktabet til luften kun er svagt faldende. Dog er målsætningerne fra vandmiljøplan I nået via indsatsplanen i vandmiljøplan II. (Iversen, 2004)
- Indsatsen i vandmiljøplan III skal ligestille landbrugets fordele med naturens fordele, sådan at kravene til landmandens produktion ikke forårsager uoverkommelige økonomiske byrder, og at naturens tålegrænser ikke bliver overskredet. (Stendal, 2004) (Iversen, 2004)
- Inddragelse af eksisterende husdyrbrug samt planteproduktion vil give samfundsøkonomiske fordele. (Hansen, 2004)
- Habitat- og vandrammedirektivet fra EU i Danmark bliver reguleret via indsatsplaner - derfor er der brug for en ny miljøgodkendelse af landbrug for hele produktionen, sådan at der

vil ske en løbende reduktion af miljøbelastningen. Eksempelvis har disse direktiver medvirket til fastsættelse af randzoner og vådområder. (Iversen, 2004)

- Reducering af diffuse kilder til fosforudledning, såsom udledning fra landbrug, er ikke sket – det formodes, at fosfor ophobes i naturen og frigives over en årrække. Der vil derfor gå lang tid før eventuelle tiltag overfor fosforudledning, kan ses på fosformålinger i naturen. (Moth Iversen, 2004)
- Reducering af ammoniaktab til luft kan afhjælpes ved hjælp af teknologi såsom næringsstoftilpasning til jorden samt mere fodereffektivitet. (Iversen, 2004)
- Vandmiljøplan III vurderes af landbrugs fortalere til at være for ambitiøs, mens eksempelvis naturfredningsforeningerne synes, at den er nogenlunde, men bør strammes yderligere (Jørgensen, 2004). (Stendal, 2004) Dertil forventer en del politikere, at de fremtidige reduktioner af næringssalte løses ved hjælp af strukturudviklingen i landbruget. (Hansen, 2004) Eksempelvis mener landbrugs fortalere, at yderligere kvælstofrestriktioner vil være medvirkende til overregulering og derfor ikke økonomisk forsvarligt i forhold til opnået miljøeffekt. (Høegh, 2004) Danmarks Naturfredningsforening mener derimod, at der skal indføres yderligere restriktioner for næringssalttilførsel til markerne samt en pligt om miljøgodkendelse for alle husdyrbrug over 30 dyreenheder, hvor der er krav om renere teknologi. (Jørgensen)
- Afgift på næringssalte angives som løsning på reduktion af disse, men denne form for virkemiddel tager ikke hensyn til de individuelle oplande. (Hansen, 2004)
- En reduktion af fosfortilførsel til marken er politisk nødvendig, mens miljøeffekten deraf er uvis. (Høegh, 2004) En 1/3-del af Danmarks søer opfylder ikke deres fosformålsætninger, og derfor bør der overfor fosfortilførsel indskræpes yderligere. (Jørgensen, 2004)
- Traditionel landbrugsproduktion (-livsstil) ændres til landbrugsindustri (-erhverv) og produktionen bliver dermed en del af økonomiske spekulationer med specialiseringer og standardiseringer til følge. (Dejgaard, 2004)

Indlægsholderne i tidsskriftet for landøkonomi giver mange begrundelser for, hvordan landbrug kan reguleres i fremtiden. Essensen af disse begrundelser er, at landbrug i fremtiden bør imødekommes med en godkendelse for hele husdyrbruget, hvorunder der sættes vilkår i forhold til placering i landskabet og økonomi ved hjælp af eksempelvis zoneringer samt brug af den bedst tilgængelige teknologi. Zoneringer anbefales, fordi de fysiske forhold i bedriften varierer meget på grund af det individuelle opland. (Iversen, 2004)

Vandmiljøplan III

Landbrugets næringsstoftilførsel er dertil blevet reguleret siden Vandmiljøplan I fra 1987 og Vandmiljøplan II i 1998. Begge vandmiljøplaner var med til at reducere landbrugets næringsstoftilførsel til den danske natur med 50 % for nitrat og 85 % for fosfor. I fremtiden er EU's vandrammedirektiv samt habitatdirektivet med til at fastsætte krav for den fremtidige regulering af vandet og naturen i det åbne land. Derfor er Vandmiljøplan III blevet diskuteret mellem regeringen og dens samarbejdspartnere i perioden 2002 frem til 2005 og bestemt til at skulle varetage disse to direktivers krav via en ti-punkts plan for Danmarks fremtidige vandmiljø fra år 2005.

Vandmiljøplan III ti-punkts plan:

1. **10-årig aftaleperiode fra 2005 til og med 2015**, som varetager integrering af EU's Vandrammedirektiv og Habitatdirektiv via indførsel af målsætninger og indsatsplaner for vand- og naturområder i Danmark.
2. **Reduktion af fosforoverskud**. Det vil sige, at landbrugets fosforoverskud skal halveres via fosforafgift på mineralsk fosfor i foder. Dette skal bidrage til en reduktion af fosforoverskuddet i alt på 25 % fra perioden 2009 til 2015.
3. **Reduktion af fosforudledning**. Dette løses via planlagte arealer med dyrkningsfrie randzoner på 10 meter langs vandløb og søer frem til 2015.
4. **Reducering af kvælstofudvaskningen** via målsætninger og virkemidler med minimum 13 %. Dette imødekommes via blandt andet krav om efterafgrøder for husdyrbrug og miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger.
5. **Beskyttelse af sårbar natur**. Dette løses via beskyttelseszoner på 300 meter til sårbare og truede naturtyper såsom heder.
6. **VMP III forskningsprogram**. Herunder iværksættes et forskningsprogram med tiltag såsom begrænsning af lugtgener, nedbringelse af fosforoverskud og udledning samt bedre metoder til gyllehåndtering.
7. **Styrkelse af økologi**. Et forskningsprogram for økologisk jordbrugsproduktion – FØJO III.
8. **Gyllehandlingsplan**. Planen skal varetage nye afstandskrav i forhold til naboer.
9. **Yderligere elementer**. Blandt andet via tilpasninger af gødskningsloven via tiltag såsom vintergrønne marker.
10. **En helhedsorienteret tilgang**. Landbrug og natur skal sidestilles. Dette gøres idet befolkningen ønsker mere fokus på landbrugets miljøforhold specielt svineproduktionens lugtgener. En mulighed kan være biogas- og gylleseparation.

(Iversen, 2004) (Miljøministeriet, 2006)

Ti-punkts planen fra Vandmiljøplan III bliver understøttet af Regeringens "Landbrugsudspil", og er derfor af betydning, når "Landbrugsudspillet" virkemidler iværksættes. Punkterne i 10-punkts planen skal blandt andet implementeres i det lovgivende materiale til godkendelse af husdyrbrug og specielt i vejledningsmaterialet til at vejlede de kommende sagsbehandlere i kommunerne i forhold til vilkårsfastsættelse i godkendelserne og efterfølgende tilsyn. "Landbrugsudspillet" er et program for den fremtidige godkendelse af husdyrbrug, og beskrives i det følgende.

"Landbrugsudspillet"

Den nuværende regerings visioner for landbruget har siden regeringsskiftet i slutningen af 2001 været at forbedre erhvervslivets rammevilkår ved at;

- skabe bedre udviklingsmuligheder
- og ved at forenkle reglerne for at drive en virksomhed

(Boel, 2004)

"Landbrugsudspillet" er et udrednings og lovforberedende arbejde om godkendelser af husdyrbrug. Dette kommissorium har været i gang siden juni 2005. Der er blevet nedsat grupper, som skal varetage forskellige emner indenfor lov om miljøgodkendelse af husdyrbrug, såsom renere teknologi,

vejledningen til loven og selve lovforslaget. Den samlede godkendelsesprocedure for udvidelser og nyetableringer af husdyrbrug. Proceduren vil komme til at omfatte følgende lovgivninger;

- reglerne om landzoneadministration,
- vurdering af virkninger på miljøet – VVM,
- miljøgodkendelse i henhold til miljøbeskyttelsesloven kapitel 5,
- godkendelse til lokalisering efter husdyrgødningsbekendtgørelsen
- samt reglerne for anmeldepligt.

Miljøministeren har derfor også indledt de politiske forhandlinger om lovforslaget i juni 2005 og selve udformningen af lovforslaget, som forventes færdigt i foråret 2006, høring i sommeren 2006, fremlæggelse i Folketinget i efteråret 2006, hvormed loven skulle træde i kraft den 1. januar 2007 med dertil følgende vejledning. (Skov- og Naturstyrelsen, 2006B)

Grundlaget for ”Landbrugsudspillet” var en åben høring i Folketinget d. 25. maj om husdyrbrug og miljøgodkendelser, som var arrangeret af Teknologirådet for Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg. Følgende fire emner blev debatteret og argumenteret:

- **Situationen i dag, husdyrbrug og naturtilstanden.** Herunder omtales specielt problemet ved husdyrbrugs udledninger af kvælstof og fosfor og lugtgener, som bliver reguleret via husdyrgødningsbekendtgørelsen og miljøbeskyttelsesloven.
- **Fremtidens muligheder – teknologiske og strukturelle muligheder.** Herunder blev debatteret, hvorledes nye teknologiske løsninger igennem den nye strukturreform indenfor husdyrbrug kan bidrage til løsningen af husdyrbrugs miljøpåvirkninger.
- **Lovgivning og erstatningsspørgsmål.** Begrænsninger ved den nuværende lovgivning omkring husdyrbrug blev debatteret i forhold til miljøpåvirkningerne fra husdyrbrug. Eksempelvis nævnes VVM som en begrænsning, idet den kun regulerer miljøpåvirkninger fra udvidelsen og ikke hele det eksisterende anlæg samt, at VVM ikke har nogen miljøeffekt. VVM kan kun sikre, at udvidelsen er miljøneutral ved at garantere at miljøbelastningen fra de eksisterende produktioner reduceres ved de mindst omkostkrævende foranstaltninger. Den nuværende lovgivning indenfor husdyrbrug forvirrer derfor mere end den anskueliggør, hvad de implicerede landmænd egentlig skal gøre for at overholde lovgivningen.
- **Fremtidige miljøgodkendelser.** Indenfor dette emne, blev klarlagt eventuelle løsninger såsom vejledninger og opsplitting af miljøgodkendelser, sådan at de kun omhandler de forskellige brancher og ikke flere på en gang. Dertil blev zoneringer af landskabet samt teknologisk udvikling fremlagt som løsninger på at få nedbragt husdyrbrugs udledninger af kvælstof og fosfor.

(Teknologirådet, 2005)

Mange af høringens forslag er blevet taget til efterretning og brugt i ”Landbrugsudspillet”, og er derfor baggrunden for dette.

2.1.2 Det nuværende lovgrundlag for VVM og miljøgodkendelse

Det blev tidligere nævnt i afsnit 2.1.1, at det nuværende lovgrundlag for godkendelse af husdyrbrug er omfangsrig og tvetydigt. Der er derfor valgt i den følgende tabel 2.1 at redegøre for, hvilke godkendelser et husdyrbrug skal indhente ved forskellige størrelser af dyreenheder (DE). Listen over disse godkendelser er ikke udtømmende, men skitserer de væsentligste godkendelser, som skal indhentes, når et husdyrbrug skal udvide eller ændrer deres produktionsforhold.

Benævnelse	Lovgivning	Dyreenheder	Forhold
Godkendelsespligtige landbrug	Miljøbeskyttelsesloven kapitel 5 § 33 Samlebekendtgørelsen - VVM	Større end 250 DE eller listevirksomhed med stor miljøpåvirkning	Kræver miljøgodkendelse, VVM eller screening Vurderes i forhold til miljøpåvirkning
Anmeldepligtige landbrug	Anmeldeordningen for husdyrbrug under samlebekendtgørelsen Husdyrgødningsbekendtgørelsen (Vejl. om administration af anmelderordningen for husdyrbrug)	Udvidelser op til 100 DE	Anmeldes både til regionplanmyndigheden og kommunen
Lokaliseringsgodkendte husdyrbrug	Husdyrgødningsbekendtgørelsen § 4	Større end 15 DE	Vurderes i forhold til lokalisering ved byzone, nabobebyggelse samt samlet bebyggelse
Øvrige landbrug med erhvervsmæssigt dyrehold	Erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v. (Vejl. om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v. nr. 14005 af 22/09/1993)	Efter kommunens vurdering. Eksempelvis større end 2 søer med opfedning af maksimum 5 slagtesvin	Vurderes i forhold til opbevaringskapaciteten af husdyrgødning på 6 – 9 måneder
Landbrug med ikke-erhvervsmæssigt dyrehold	Bekendtgørelse om miljøregulering af visse aktiviteter	Efter kommunens vurdering. Mindre end angivet antal dyreenheder som ved erhvervsmæssigt dyrehold.	Forurening og uhygiejne

Tabel 2.1 Tabellen viser hvilke forhold og lovgivning et husdyrbrug kan blive godkendt efter. Denne fordeling af landbrug er sammen med de nævnte lovgivninger under "Landbrugsudspillet" lovgrundlaget for den kommende godkendelse af husdyrbrug. (Miljøstyrelsen, 2005)

Godkendelsespligtige landbrug kan ende i en VVM-godkendelse, hvis udvidelsen af husdyrbruget vurderes til at påvirke miljøet væsentligt. Nogle af disse husdyrbrug kræver kun en screening, som er en del af VVM-reglerne og bruges og godkendes i forhold til, at der ikke er VVM-godkendelsespligt. Undgåelse af VVM-godkendelse opnås jævnligt ved hjælp af projektilpasninger, som amtet godkender i forhold nul miljøpåvirkning som følge af udvidelsen. (Miljøstyrelsen, 2005)

Husdyrbrug over 250 dyreenheder skal ved nyanlæg have lavet både en VVM-godkendelse og en miljøgodkendelse. Disse to opgaver bliver efter strukturreformens ikrafttrædelse kommunernes opgaver. VVM- og miljøgodkendelsen indebærer hovedsageligt mange af de samme vurderingsforhold, og derfor er en effektivisering og forenkling af disse to procedurer ønsket. Dertil omhandler VVM-godkendelsen kun udvidelsen og ikke de eksisterende væsentlige miljøpåvirkninger husdyrbruget forårsager. Projekt-mæssigt har denne manglende vurdering af de eksisterende miljøpåvirk-

ninger i mange VVM-godkendelser medvirket til projektilpasninger, hvormed husdyrbrug således har undgået en VVM-godkendelse. Projektilpasningerne har bestået i at minimere udvidelsens væsentligste miljøpåvirkninger til det nuværende niveau ved at udvide arealet i forholdet til dyreenheder, og dermed er en VVM-godkendelse undgået. Dette må vurderes til ikke at være incitament til at inddrage renere teknologier eller andre metoder til at minimere den samlede miljøpåvirkning fra et husdyrbrug. (Teknologirådet, 2005) Yderligere har mange udvidelser af husdyrbrug kun medvirket til en screening. Det er eksempelvis anmeldeligt husdyrbrug og VVM ansøgte husdyrbrug, som efter svar på anmeldeskemaet eller screeningen er vurderet til kun at skulle godkendes efter en screening. Ulempen ved screeningen er, at den kun tager hensyn til de miljøpåvirkninger, som selve udvidelsen forårsager og ikke hele produktionen som miljøgodkendelsen og VVM-godkendte husdyrbrug også tager hensyn til i vurderingen af miljøpåvirkninger. (Kørnøv og Christensen, 2005)

Tabel 2.1 skitserer de forskellige typer af godkendelser for husdyrbrug, dog er der endnu mere forskellige forhold, hvad angiver skellet i dyreenheder for hvilken godkendelse. Dette forhold påpeges også af en interviewet landbrugskonsulent, som mener, at bare dette viser, hvilken tvetydighed de mange forskellige godkendelser for husdyrbrug giver (Landbrugskonsulent, 2006).

2.1.3 Erfaringer med det eksisterende godkendelsessystem af husdyrbrug

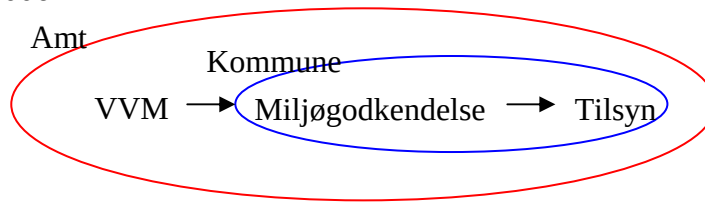
Dette afsnit er opdelt i tre emner;

- Amternes erfaring med VVM generelt og i forhold til husdyrbrug,
- Kommunernes erfaring med miljøgodkendelse af husdyrbrug og
- Kommunernes erfaring med tilsyn med husdyrbrug.

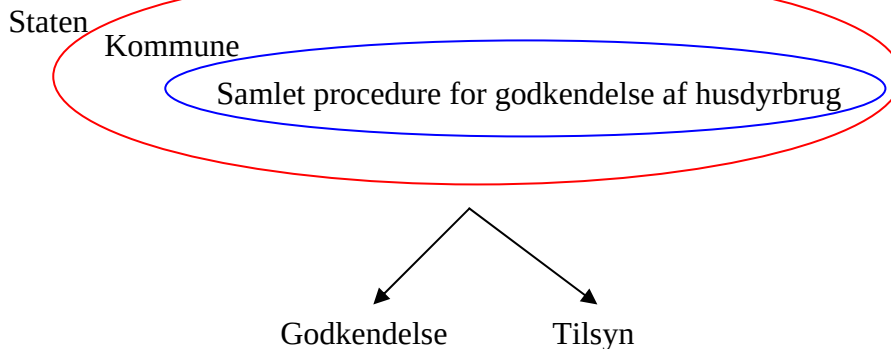
Denne tredeling er valgt for at skitsere den nuværende praksis i forhold til erfaringen med disse tre trin i en godkendelsesproces af et husdyrbrug. Formålet med afsnittet er at anskueliggøre de nyeste erfaringer med VVM, miljøgodkendelse og tilsyn og således finde ud af, hvilke områder der mangler mere fokus i forhold til de stillede spørgsmål i den efterfølgende problemformulering i afsnit 2.2.

Siden VVM blev vedtaget i EF i 1985 og indført i den danske lovgivning i 1989 har VVM været en del af godkendelsespraksisen for husdyrbrug og er blevet forestået og administreret af amterne. (Christensen et al., 2003) Miljøgodkendelser og tilsyn er derimod siden Miljøbeskyttelsesloven tilblivelse i 1973, og dermed angivelse af listevirksomheder, forestået og administreret af kommunerne. Amterne har dertil siden miljøbeskyttelseslovens tilblivelse haft tilsyn med kommunerne i forhold til stillede lovgivninger, planer, programmer, der kan have indflydelse på kommunernes praksis i forhold til miljøgodkendelsens indhold af vilkår og retningslinier og krav samt forhold i det efterfølgende tilsyn. (Moe et al., 2004) Der er derfor i dag en todeling af administrationen af godkendelse af husdyrbrug, hvor amterne varetager screeninger, anmeldeligt og VVM-pligtigt husdyrbrug, og hvor kommunerne varetager godkendelse af husdyrbrug efter miljøbeskyttelseslovens kapitel § 33, husdyrgødningsbekendtgørelsen samt erhvervsmæssigt dyrehold. Se også figur 2.1.

1989 – 31. dec 2006



1. jan 2007 – ?



Figur 2.1 Figuren viser en illustration af godkendelsesprocessen før og efter strukturreform, som træder i kraft d. 1. januar 2007.

Figur 2.1 viser, at det er hensigten med "Landbrugsudspillet", at godkendelsesproceduren efter strukturreformen skal ligge samlet under kommunernes administration og i en samlet godkendelse specifikt for husdyrbrug med tilsyn. Staten vil fremover kun virke som tilsyn for kommunen ved den tilbagevendende beretning af godkendelser og tilsyn. (Skov- og Naturstyrelsen, 2006B)

I det efterfølgende vil først erfaringerne med VVM beskrives, dernæst miljøgodkendelser og til slut tilsyn.

Erfaringer med VVM

Amternes erfaringer med VVM-godkendelserne er løbende blevet indsamlet siden lovkravet i 1989, De nyeste erfaringsopsamlinger er lavet under miljøministeriet og er:

- **"Udbyttet af VVM – Evaluering af VVM i Danmark"** – en undersøgelse af omfang og type af miljømæssige effekter som følge af det danske VVM-system og praksis i dag.
- **"Opsamling af erfaringer med behandling af sager vedrørende husdyrprojekter efter VVM-reglerne"** – en del af "Landbrugsudspillet".

"Udbyttet af VVM – Evaluering af VVM i Danmark" omhandler som titlen angiver samtlige sager indenfor VVM. I dette afsnit vil der dog primært blive refereret til evalueringens resultater i forhold til erfaringer med vurdering af husdyrbrug. Erfaringerne fra denne evaluering i forhold til husdyrbrug er:

- Hovedparten af sagerne indeholder ansøgning om udvidelse af et eksisterende svinebrug, hvor ansøger har påklaget den forestående VVM-pligt – 11 ud af 13 sager.
- Sagerne har primært vedrørt bemærkninger til flora/fauna og vand herunder overfladevand og grundvand.

- I ¾-dele af sagerne er der bemærkninger i 1. offentlighedsfase. I 1. offentlighedsfase er naboer og borgere de hyppigste deltagere, hvorimod det i 2. offentlighedsfase er det de statslige styrelser. 2. offentlighedsfase er præget af dobbelt så mange indsigelser, hvilket sandsynligvis skyldes den store statslige interesse.
- I 6 ud af 11 sager er der ændringer i projektet før, ansøgningen blev indsendt. Det vil sige, at disse ændringer blev lavet forud for ansøgningen og er kategoriseret som indirekte effekter af VVM'en. Den hyppigste projektændring er ændring af størrelsen af projektet.
- I 9 ud af 13 sager er der ændringer i projektet efter, at ansøgningen er indsendt. Det vil sige, at disse ændringer blev lavet som led i selve miljøvurderingen og er kategoriseret som direkte effekter af VVM'en. Den hyppigste projektændring er ændring af udbringningsarealerne.

I forhold til VVM generelt angiver denne erfaringsopsamling:

- at der arbejdes med et bredt miljøbegreb i VVM. Indsnævring af miljøbegrebet forekommer dog i udpræget grad ved husdyrsager, idet de væsentlige miljøproblemer omhandler kvælstofproblemer omkring vand, lugt og luftforurening og til tider hensyn til beskyttelsesværdige områder. Det vil sige, der sker ikke en systematisk vurdering af miljøpåvirkningerne. Dette begrundes med manglende kompetence for vurdering af andre miljøpåvirkninger end eksempelvis kvælstofproblemer. Indsnævringen af miljøbegrebet sker dermed også som et led i processen fra statslige udmeldinger og ned til de kommunalt stillede vilkår i godkendelsen.
- at VVM er velegnet til helhedsorienteret beskrivelse af sagerne. Helhedsorienteringen sker bl.a. via de to offentlighedsfaser, hvor offentligheden er med til at sikre at projekterne vurderes i forhold til flere miljøforhold.
- at kumulative effekter inddrages sjældent – 17 % af sagerne. Amterne begrundes dette med utilstrækkelig viden og kompetence til at omgås dette emne i sagernes forhold.
- at en VVM-vurdering er for grov en analyse til at vurdere i forhold eventuelle zonerings af landskabet.
- at ca. halvdelen af sagerne ændres under screeningen, mens der i selve VVM-projektet er ændret i 90 % af tilfældene. Screeningsagerne for husdyrbrug ændres hovedsageligt for at undgå VVM-pligt, mens VVM-sagerne ændres for at minimere miljøpåvirkningen.
- at der er store forskelle i de administrative forhold i amterne. Dette begrundes med, at der er mange forskellige arbejdsmetoder samt politiske afvejninger.

Der er tvivl om hvorvidt en eventuel godkendelse kan erstatte fleksibiliteten i at udføre en screening og eventuel VVM. Screening giver et incitament til at imødekomme eventuelle miljøkrav. Omvendt giver en godkendelse mulighed at få en sag fuldstændig oplyst, idet dette er en nødvendighed for vilkårsfastsættelse. Og endeligt giver miljøgodkendelser ikke mulighed for varetagelse af det brede miljøbegreb, som der er i en VVM-proces. (Christensen et al., 2003)

Indsamling af amternes erfaringer med VVM-godkendelserne i forhold til husdyrbrug er senest opsamlet i 2005 og er udarbejdet af Aalborg Universitet. (Kørnøv og Christensen, 2005) Nogle af hovedkonklusionerne fra denne erfaringsopsamling angives i det følgende.

Amterne sætter ikke ensartede krav til husdyrbrugene. Administrationspraksisen er dertil også meget forskellig, idet forholdene i administrationen af VVM-reglerne afhænger blandt andet af lokale interesser, såsom nabogener i tæt befolkede områder ligesom grænseværdier for støj eller lugt. Et lille administrationsgrundlag af sager er vurderet til at være grunden til dette. Selve forudsætningerne for en ensartet administrationspraksis vurderes til at være tilstede i form af lettilgængelige vejledninger og andre oplysninger omkring VVM såsom regneark og planer. Og til løsning af dette er der fra sagsbehandlerne efterspurgt en vejledning med mere konkretisering af begreberne, der bruges til at fastsætte forholdene til brug for vilkårsfastsættelsen i miljøgodkendelsen. Et ensartet administrationsgrundlag kan ligeledes medvirke til et ensartet beskyttelsesniveau. Der er dog også i "Landbrugsudspillet" en forpligtigelse til have et lige så højt beskyttelsesniveau som det nuværende (Skov- og Naturstyrelsen, 2006A).

Administrationsgrundlaget og dermed fastsættelse af forhold i VVM-godkendelsen afhænger af Naturklagenævnets afgørelse. Eksempelvis nævnes der i erfaringsopsamlingen, at hvis Naturklagenævnet ikke kræver et forhold, bliver det ikke medtaget i vurderingen af pligterne af en VVM. Dog tager Naturklagenævnet amternes vurdering seriøs og stadfæster dermed disse. (Kørnøv og Christensen, 2005)

I nogle tilfælde er projektilpasninger en løsning til at undgå VVM-godkendelse og VVM-arbejdet består hovedsageligt af VVM-screeninger.

Praksis omkring forhold skærpes af Naturklagenævnet i forhold til krav til internationale beskyttelsesområder. Eksempelvis nævner 6 ud af 12 amter i deres administrationsgrundlag særligt forsigtighedsprincippet i forhold til disse områder. Dette forhold afspejles specielt ved amternes væsentlighedsgrænser for disse områder, som eksempelvis ved påvirkninger, der i sig selv ikke er væsentlige, men af amtet vurderes til at være dette på grund af forsigtighedsprincippet i forhold til disse områder.

Den kumulative effekt er svær for amterne at administrere på grund af manglende kompetence til dette. Dette betyder også en meget forskellig praksis i amterne i forhold til at vurdere effekten af kumulative miljøpåvirkninger. Eksempelvis skønnes den kumulative effekt til at have mindre betydning i fastsættelse af forhold og eventuelle ændringer.

Der afholdes generelt møder/seminarer med landmanden og konsulenten. Samarbejdet mellem konsulenter og amterne vurderes generelt til at være lidt besværligt indimellem og begrundes med, at konsulenterne har en stor interesse i at gøre det mest økonomiske for landmanden.

Det snævre miljøbegreb er stadig gældende og omhandler stadig de samme problemer som angivet i den første erfaringsopsamling. Til anskueliggørelse af dette anvendes ofte komplicerede og omfattende beregninger af N og P.

Der har ikke været officielt VVM-ansøgningsmateriale tilgængelig. Amterne har derfor udviklet deres eget ansøgningsmateriale, og dette materiale er meget forskelligt. Materialet har som regel

været opdelt i tre hovedemner; oplysninger, der skal fremskaffes ved ansøgningen, hvordan VVM-processen forløber samt forventet udseende af det færdige dokument.

Der beregnes hovedsageligt via FAR og Simmelsgaard III hvad angår kvælstof og FAR primært ved fosfor, hvoraf fosforberegningen er tvivlsom og mangelfuld.

Kumulation vurderes og særligt i forhold til natur og vand. Hvis vurderingen af væsentlighed er usikker tages hensyn til miljøet.

(Kørnøv og Christensen, 2005)

En begrænsning ved VVM er, at sagsbehandlingen tager lang tid og specielt screeningssagerne til trods for ingen VVM-vurdering, idet mange af disse bliver klaret via projektilpasninger. Selve resultatet af VVM synes at være opfyldt i forhold til ingen merbelastning ved udvidelser. Dog er der ved flere sager ikke vurderet nabogener. (Kørnøv og Christensen, 2005) Men idet grænseværdierne fastsættes forskelligt må dette også betyde forskellig beskyttelsesniveau.

Miljøgodkendelse og vilkårsfastsættelse

Amterne foretager dobbeltarbejde i forhold til kommunernes miljøgodkendelsesarbejde i en VVM-godkendelse. Amterne kan i VVM-processen komme ud til landmanden og få oplysninger om forhold, som allerede er kommunen bekendt, og som ikke er blevet erfaringsudvekslet. Nogle amter har dog udarbejdet et fælles ansøgningsmateriale med kommunen.

Vilkårsfastsættelsen i miljøgodkendelsen kan være usikker, idet amtet til tider opsætter vurderinger, som kan være svær for kommunen at tyde eller så har amterne brugt at fastsætte direkte vilkår, som dermed kan bruges af kommunerne direkte i miljøgodkendelsen. Det er især et problem, at regionplanen ikke er konkret nok i forhold til at fastsætte vilkår indenfor rammerne af denne.

Amtet volder til tider også problemer i forhold kommunikationen omkring det stillede regionplantillæg. Kommunerne kan modtage et næsten færdigt regionplantillæg og skal så i hast udfærdige deres materiale til deres sagsbehandling. Dette forestås dog ikke i de fleste amter, og håbes elimineret i den kommende godkendelse af husdyrbrug.

Kompetence anses også for en mangel i kommunerne, og derfor er et godt og omfattende vejledningsmateriale nødvendigt for at imødekomme den nuværende kompetence, som amterne besidder, og som nu skal videregives til kommunerne ved den nye godkendelsesprocedure af husdyrbrug.

Materialet fra amternes screeningsmateriale er af kommunerne vurderet til at være for mangelfuld i forhold til at udfærdige en miljøgodkendelse. Vilkårsfastsættelsen forstås udelukkende af kommunerne, idet amterne ikke må stille disse i regionplantillægget. Amterne benytter projektilpasninger, som bygger på vurderinger af samlede emissioner og væsentlighed i forhold til det omkringliggende miljø. Kommunerne bygger derimod vilkårsfastsættelsen på renere teknologi, og dette har givet en bedre dialog til landmanden, idet det er mere håndgribeligt. Opfattelsen af, hvad der reelt kan opsættes vilkår til, er tvivlsom fra både amternes og kommunernes side. Ankesager har derfor tit været brugt til at angive vilkårsfastsættelsen. Vejledning i forhold til vilkårsfastsættelse er dertil også me-

get mangelfuld, og der er ingen konkret vejledning hertil. Endvidere er der forskel i, hvilke vilkår der kan fastsættes i VVM-tilladelsen, og hvilke der kan fastsættes i miljøgodkendelsen, som tidligere nævnt omhandler et snævre miljøbegreb end VVM-tilladelsen.

Proportionalitetsprincippet er kommunernes ansvar ved vilkårsfastsættelsen. Men der er ingen offentlige vejledninger omkring dette, og der er heller ikke lavet nogle retningslinier for dette i kommunerne/miljøcentrene. Dog er der et ønske om dette. I dag forstås denne betragtning af landmanden selv og dennes konsulent. Det samme gør sig gældende for projektilpasninger, som oftest udarbejdes efter at problemer, der skal afhjælpes, angives af amtet.

Zoneringer af landskabet er blevet et ønske til bedre vilkårsfastsættelse, sådan at arealbundne forudsætninger bliver medtaget i vurderingen af et projekt. Denne form for vilkårsfastsættelse kan måske også derved medvirke til at være mere robust, idet lokale miljøforhold bliver gjort gældende. (Kørnøv og Christensen, 2005)

Tilsyn

Hvert år skal kommunerne indgive deres tilsynsberetning i henhold til Miljøbeskyttelsesloven til Skov- og Naturstyrelsen, som forestår opfølgningen på denne og eventuelle sanktioner. Tilsynsberetningen skal bestå af kommunernes kortlægnings- og tilsynsvirksomhed. Tilsynsberetningen indeholder derfor resultaterne af målinger og undersøgelser. Miljøministeren fastsætter dog hvilke regler, der gælder for indberetningernes form. Disse er de eneste erfaringer med tilsyn af husdyrbrug, der officielt er indsamlet.

Erfaringer med tilsyn for 2003 og 2004 er samlet i en sammenfatning fra tilsyn lavet af kommunerne, amtskommunerne, Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen. Ifølge denne sammenfatning er minimumskravet på % tilsyn opnået både i 2003 og 2004 for de fleste kommuner, der er dog enkelte undtagelser på op til 7 kommuner, der ikke har opnået minimumskravet til tilsyn af husdyrbrug. Håndhævelsesreaktioner bliver også brugt mere - ca. 40 % ud af de ca. 9000 tilsyn – idet antallet af tilsyn bliver mindre. (Miljøstyrelsen, 2005)

Erfaringerne med arbejdet mellem amterne og kommunerne har været svært at koordinere, idet det har været svært for både amter og kommuner at nedfælde regionplanernes mål til håndfaste vilkår i miljøgodkendelserne. Dertil varetager VVM-reglerne kun udvidelsen og ikke hele anlæggets miljøpåvirkning som ved en miljøgodkendelse. Erfaringerne fra kommunernes og amternes samarbejde blev vurderet til at være foretaget på et spinkelt grundlag og mange af de deltagende synes at være uklare i forhold til VVM og miljøgodkendelser i praksis. (Kørnøv og Christensen, 2005)

2.2 Analysespørgsmål og -strategi

De foretagne undersøgelser af amternes VVM praksis og erfaring, foretaget på baggrund af dokumentanalyser og workshops med deltagelse af alle amter, danner et godt udgangspunkt for erfaringsoverførsel til kommunerne. Kommunernes erfaring med godkendelse og tilsyn med husdyrbrug er dog mindre vel undersøgt (Kørnøv og Christensen, 2005 og Larsen, 2006). For at supplere de allerede foretagne undersøgelser af praksis og erfaring til brug for en samlet godkendelsesprocedure fokuserer dette projekt på kommunerne og deres erfaring med udarbejdelse af miljøgodkendelse af husdyrbrug, samt det efterfølgende tilsyn.

Projektets analysespørgsmål er følgende:

- 3. Hvad er de kommunale erfaringer med miljøgodkendelser samt tilsyn af husdyrbrug?**
- 4. Hvordan kan de kommunale og amtslige erfaringer forbedre den fremtidige godkendelses praksis for husdyrbrug?**

Analysestrategi

Undersøgelse af hvordan VVM- og miljøgodkendelse kan integreres i én procedure og dermed i ét dokument er derfor udgangspunktet for projektet. Herunder analyseres forudsætningerne for at gøre dette – ved at tage udgangspunkt i lovgivningen for de to godkendelser og praktiske erfaringer med udførelsen af de to godkendelser i praksis. For at eksemplificere og anskueliggøre dette tages udgangspunkt i en spørgeskemaundersøgelse med deltagelse af kommuner og miljøcentre i Viborg Amt, observation af tilsyn med husdyrbrug, samt inddragelse af interviews med udøverne af VVM- og miljøgodkendelserne i praksis. Og endeligt suppleres de kommunale erfaringer med miljøgodkendelse og tilsyn af husdyrbrug med opsamlingen af amternes erfaring med VVM af husdyrbrug. Dette uddybes i det følgende afsnit 3.0.

3.0 Metode og afgrænsning

Udgangspunktet for dette projekt er som før nævnt ”Landbrugsudspillet” formål – én godkendelsesprocedure for husdyrbrug. Den nuværende godkendelse af husdyrbrug er nu opdelt i fem forskellige former for godkendelser, jævnfør tabel 2.1, godkendelsespligtige landbrug, anmeldeligt landbrug, lokaliseringsgodkendte husdyrbrug, øvrige landbrug med erhvervsmæssigt og ikke-erhvervsmæssigt dyrehold. En forenkling af godkendelse af husdyrbrug, jævnfør kapitel 2 ”Strukturreform og ny godkendelsesprocedure for husdyrbrug”, er hermed ønsket blandt politikere, konsulenter, sagsbehandlere og landmænd. Og dette er derfor formålet og udgangspunktet for én samlet godkendelsesprocedure for husdyrbrug og dette projekt.

3.1 Valgte metoder

Følgende metoder bliver brugt til at belyse ovenstående analysespørgsmål; casestudie, interviews, spørgeskemaundersøgelse, internetstudie og dokumentstudier, og vil i det efterfølgende blive individuelt beskrevet i forhold til, hvorledes de er anvendt i dette projekt. Derudover vil der blive reflekteret over fordele og ulemper ved brugen af disse, samt hvorvidt metoderne har opfyldt deres formål.

Der er i dette projekt lavet et **casestudie af Viborg Amt, og herunder af samtlige kommuner og miljøcentre**, der er tilknyttet erfaringer og praksis med godkendelse af husdyrbrug i Viborg Amt. Viborg Amt er udvalgt på baggrund af den geografiske placering af amtet, dets kommuner og miljøcentre i forhold til forfatteren. Dog er den primære grund, at Viborg Amt er et amt, som er kendetegnet som et amt med megen tilknytning af husdyrbrug, se også efterfølgende afsnit 4.1 om yderlig beskrivelse af amtet, kommunerne og miljøcentrene. En anden grund til udelukkende at tage udgangspunkt i et amt, er tidsperioden for specialet, idet inddragelse af samtlige landets kommuner og amter vil kræve mange flere mandetimer, end et speciale giver anledning til. Dertil har dataindsamlingen fra kommunerne og miljøcentrene i foråret 2005 båret meget præg af, at kommunerne allerede er i gang med at omlægge deres afdelinger til de kommende storkommuner, samt at mange af sagsbehandlerne er i vildrede over dette arbejde og har meget travlt og derfor ikke har det store overskud til at bidrage med oplysninger i spørgeskemaerne. Eksempelvis havde kun halvdelen af kommunerne og miljøcentrene svaret tilbage ved den første deadline, hvormed resten blev tilvejebragt ved en opfølgende mail og yderligere telefonsamtaler og -interviews. Se yderligere oplysninger om dette i bilag D. Derfor ville et tidspunkt før dette have været mere hensigtsmæssigt og et senere tidspunkt urealistisk.

Selve casestudiet er valgt, idet casestudiet tager udgangspunkt i at forfølge og opleve et generelt fænomen, såsom godkendelse af husdyrbrug i den virkelige verden og dets kontekst (Yin, 2003). En fordel ved et casestudie er, at der kan bruges mange forskellige dataindsamlingsmetoder. (Yin, 2003) En ulempe ved at bruge et casestudie er, at der ikke er megen kontrol med, hvad der kan og bliver indsamlet af data. Et casestudie kan dermed udmunde i mange flere variable end antaget, og sammenhængen mellem teori og casen er ikke nødvendigvis tydelig. Der kan ikke generaliseres ud fra et case studie ligesom teorier, men der kan gives et forslag til en problemløsning i den valgte case. (Yin, 2003) Fokus i dette projekt er at se på, hvilke forhold der kan gøre sig gældende indenfor et amt med hensyn til godkendelse af husdyrbrug, og yderligere er der generaliseret i forhold til andre erfaringer og praksis på dette område, som er lavet for hele landet. Men casestudiet er Viborg

Amt, hvorimod oplysningerne fra kommunerne og miljøcentrene er den primære vinkel til indsamling af data, og bærer dermed mere præg af et populationsstudie end et casestudie, og er det derfor.

De interviewede er valgt på baggrund af deres tilknytning til Viborg Amt med henblik på at kunne sammenligne deres meninger med den regulering, de er underlagt fra amtet, kommunerne og miljøcentrene. Mange af kommunerne indgår i et samarbejde med miljøcentrene eller indgår i direkte fælles erfaringsudvekslinger om godkendelse af husdyrbrug og har haft meget individuelle arbejdsfordelinger med miljøcentret. Kommunerne og miljøcentrene har derfor ikke været mulige at adskille eller udtage stikprøver af, hvorfor opgaven igen bærer præg af at være et casestudie. Stikprøvekontrol af landets kommuner og miljøcentre i forskellige amter kunne have været en mere optimal dataindsamlingsmetode, men det havde krævet mange flere mandetimer end specialet giver mulighed for og igen skulle disse data have været suppleret af det miljøcenter eller det amt, de arbejder sammen med. En anden løsning kunne have været at sammenligne de hidtidige erfaringer og praksis fra Viborg Amt, men de erfaringsindsamlinger, der har været lavet, bygger på det generelle billede, og amterne er dermed gjort anonyme. Det generelle billede af kommunernes og miljøcentrenes erfaringer og praksis med godkendelse af husdyrbrug i Viborg Amt er på trods af sit casestudieagtige præg sammenlignet med det generelle billede af erfaringsindsamlingerne fra amter, kommuner og miljøcentre, og der er hermed vurderet generelt på dataindsamlingen for Viborg Amt.

Der er valgt i dette projekt at benytte **ekspertinterviews** og almindelige **informative interviews**, og følgende interviews er valgt som supplement til casestudiet og spørgeskemaundersøgelsen:

- Indledende interview med en amtsmedarbejder, som har VVM-sagsbehandling som primære opgave. Dette interview er refereret til som (Viborg Amt, 2006) og er betragtet som ekspertinterview. Interviewet kan genfindes med interviewguide i bilag B.
- Et indledende og et supplerende interview med et miljøcenter, som har samarbejde med ti kommuner i Viborg Amt. Dette interview er refereret til som (Miljøcenter 1, 2006) og er betragtet som ekspertinterview og indgår som en del af bilag C, som indeholder disse interviews, en observation af to tilsyn, et miniseminar med gennemgang af miljøgodkendelsesproceduren og e-mails.
- Indledende telefoninterviews med samtlige kommuner og disses sagsbehandlere indenfor godkendelse af husdyrbrug inden spørgeskemaet blev udsendt. Dette blev gjort, for at finde ud af, hvilke områder de selv forestod i kommunen vedrørende godkendelse af husdyrbrug, og hvilke opgaver miljøcenteret eventuelt forestod, og dels for at finde ud af, om der er en eller flere sagsbehandlere i kommunen eller en afdeling og hvilke e-mails, spørgeskemaet skulle sendes til. Der bliver ikke refereret til disse, men de er noteret som dagbogsnotater og indgår indirekte i de angivne svar i bilag D, som er regnearket, hvor alle spørgeskemaernes oplysninger er noteret og analyseret. Disse indledende interviews er alle betragtet som informative telefoninterviews.
- Interview med en landbrugskonsulent, som har samarbejde med Viborg Amt og disses kommuner, og som har meget erfaring indenfor alle slags godkendelser af husdyrbrug. Dette interview er refereret til som (Landbrugskonsulent, 2006) og er betragtet som ekspertinterview. Interviewet kan genfindes med interviewguide i bilag G.
- Interview med tre landmænd, som praktiserer indenfor tre forskellige grupper af husdyrbrug, som husdyrbrugene er opdelt i, jævnfør diagram 4.2. Landmændene er ydermere alle tilknyt-

tet det rådgivende landbrugscenter, som den interviewede landbrugskonsulent er tilknyttet. De tre landmænd er valgt som et lille men repræsentativt udvalg af de mange forskellige typer af husdyrbrug, der drives. Disse kunne have været udvalgt og sammenkoordineret med et tilsyn sammen med miljøcenteret eller kommunen, men dette har ikke været muligt. Disse er refereret til som eksempelvis (Landmand 1, 2006), og er alle betragtet som informative interviews. Interviewene kan genfindes med interviewguide i bilag H, I og J.

- Supplerende interviews med to sagsbehandlere for at supplere spørgeskemaet med ekstra vinkler, som ikke kan findes ved analyse af spørgeskemaer, såsom; Hvorfor sagsbehandlerne svarer sådan på det spørgsmål, og hvorfor de ikke svarer på et andet? Begge interview blev dog planlagt ad hoc, idet spørgeskemaet kun kunne blive udfyldt ved, at der samtidig blev afholdt et interview på grund af en megen sen tilbagemelding af, hvorfor der endnu ikke var blevet svaret på spørgeskemaet. Disse er refereret til som eksempelvis (Sagsbehandler 1, 2006), og er begge betragtet som informative og supplerende interviews, hvoraf det ene er et telefoninterview. Interviewene kan genfindes med interviewguide i bilag E og F.

Interviewene er blevet brugt til dokumentation og undersøgelse af den faktiske situation for udarbejdelse af godkendelse for husdyrbrug, og alle interviews er semistrukturerede. En ulempe og fordel ved semistrukturerede interviews er, at der kan indsamles flere vinkler på et emne, men der kan så også indsamles for mange irrelevante oplysninger, som ikke kan bruges til projektets formål (Robson, 2002). Men interviewer kan også påvirke den interviewedes svar. Disse forhold kan dog omgås ved at benytte en erfaren interviewer eller en interviewer og en skriver. (Robson, 2002) Alle interviews er optaget på bånd, undtagen hvor det af en grund ikke har været passende eller muligt. Alle interviews er derfor ikke direkte afskrift efter båndoptagelsen, og er derfor et resume af disse, hvor der er enkelte passager af irrelevant information, som er frasorteret.

Den primære indfaldsvinkel til dataindsamlingen er en **spørgeskemaundersøgelse** af kommunernes og miljøcentrenes erfaringer og praksis med husdyrbrug i Viborg Amt. En sådan er valgt for at undersøge det generelle billede af, hvorledes erfaringer og praksis er med husdyrbrug i Viborg Amt. Den første del af spørgeskemaet består af kortlægnings spørgsmål til at beskrive det generelle billede og resten af spørgsmålene er udfærdiget for at få et generelt indtryk af organiseringen, vilkårsfastsættelsen i miljøgodkendelsen, tilsyn og ønsker og råd til den fremtidige godkendelse af husdyrbrug. Alle de personer, som spørgeskemaet er blevet sendt til, er først blevet spurgt telefonisk om de ville i forbindelse med det indledende interview. En spørgeskemaundersøgelse er en systematisk metode til at få ensartede svar med henblik på at opnå et generaliseret billede eller tendenser på projektets fokus (Robson, 2002). En spørgeskemaundersøgelse afhænger meget af, om svarene er pålidelige, men i og med at kommunerne lægges sammen, og at de tilmed er anonyme i undersøgelsen ligesom de interviewede, er det måske nemmere at tale frit, og opnå de rigtige svar, og ikke pyntede svar, som ikke er virkelighed. (Robson, 2002) Men svarene vil stadig være præget af megen individualitet, fordi det er svar fra en person, og det vil nogle gange være muligt at detektere ”forkerte svar”, men for det meste vil det ikke være muligt. (Robson, 2002) Se også afsnittet om casestudie i dette afsnit.

Der er ligeledes valgt at lave en **observation** af to tilsyn. I forbindelse med tilsynene blev der forinden afholdt et miniseminar med gennemgang af miljøgodkendelsesproceduren af husdyrbrug og de pågældende husdyrbrug, der skulle have tilsyn. En observation er en god metode til tjekke det, som

den observerede siger, at denne gør, idet det observeres (Robson, 2002). Observationen er en deltagende observation, hvor observanden har stillet opklarende spørgsmål undervejs. Ulemper ved en observation er, at det tager lang tid, og den observerede kan blive påvirket af observandens tilstedeværelse og reagere derefter. (Robson, 2002)

Internetstudier af "Landbrugsudspillet" hjemmeside på Skov- og Naturstyrelsens hjemmeside, Danmarks Statistik samt Viborg Amts hjemmeside er anvendt til at opnå beskrivende oplysninger.

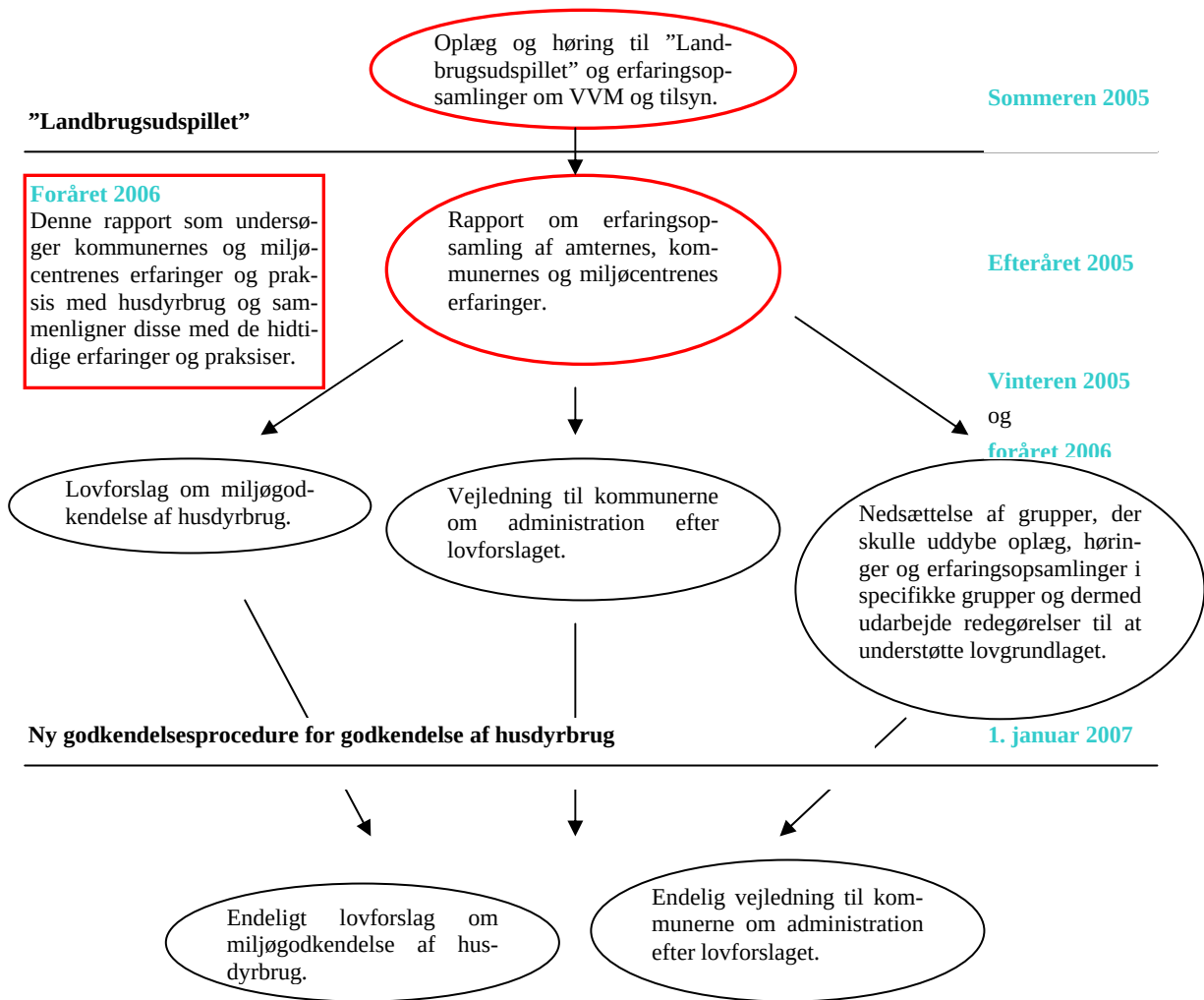
Dokumentstudier af dokumenter med stor relevans for den nuværende godkendelse af husdyrbrug

- **Tidsskrift for landøkonomi, nr. 2, 2004, udgivet af Det Kgl. Danske Landhusholdningsselskab.** Tidsskriftets emne er Vandmiljøplan III og landbruget under forandring og er et tidsskrift, hvor forskellige personer fra landbrugets organisationer, ministerier og andre statslige institutioner og naturinteresseorganisationer har tilkendegivet deres mening om de to emner. Tidsskriftet indeholder emner, som indgår direkte eller indirekte i "Landbrugsudspillet" såsom Vandmiljøplan III's krav. Tidsskriftet er derfor vurderet til at være meget essentiel i debatten om indholdet af en ny godkendelse for husdyrbrug.
- **Høring om husdyrbrug og miljøgodkendelser den 25. maj 2005, udarbejdet af Teknologirådet,** som er debatoplægget til "Landbrugsudspillet". Høringen er derfor af meget stor betydning for, hvorledes de forskellige grupper i udarbejdelsen af en ny godkendelsesprocedure er blevet nedsat og sammensat af forskellige personer fra statslige og ikke statslige institutioner.

Begge dokumenter er grundlaget for en del af kapitel 2 og er med til at perspektivere flere af argumenterne for eksempelvis vilkår i en miljøgodkendelse for husdyrbrug.

- **Love og herunder specielt godkendelsesbekendtgørelsen, miljøbeskyttelsesloven, planloven, samlebekendtgørelsen, husdyrgødningsbekendtgørelsen,** som bruges til stadfæstelse af den nuværende regulering af husdyrbrug i lovgivningen.
- Erfaringer med det nuværende godkendelsessystem af husdyrbrug fra erfaringsopsamlingerne; **Udbyttet af VVM – Evaluering af VVM i Danmark og Opsamling af erfaringer med behandling af sager vedrørende husdyrprojekter efter VVM-reglerne,** hvoraf den sidstnævnte er den mest brugte på grund af dens fokus på husdyrprojekter. Den førstnævnte er mere generel for VVM indenfor de forskellige erhverv, men har dog enkelte udspecificeringer af VVM for husdyrbrug.
- **Tilsyn 2003 – 2004,** som er den samlede tilsynsberetning fra kommunernes tilsyn i 2003 – 2004. Det optimale ville selvfølgelig have været en samlet tilsynsberetning fra 2005 eller tilsynsberetningerne fra 2005 fra de undersøgte kommuner i dette projekt, men mange af kommunerne er ikke færdige med disse endnu. Den næste er 2005 – 2006 og udkommer først til næste år.

Følgende figur 3.1 illustrerer dette projekts kontekst, hvilke dele af "Landbrugsudspillet", der har været mulige at inddrage i dette projekt, og hvor projektet er i forhold til tidsplanen for resten af dette udspil. Dette gøres for at skabe et overblik over mulige inddragelser af dele af "Landbrugsudspillet", samt til at anskueliggøre hvilke dele af en implementeringsproces, der er inddraget. Se også figur 5.4 og omtale deraf.



Figur 3.1

Figuren viser delene af "Landbrugsudspillet" og tidsplanen for disse. De ovale omrids er "Landbrugsudspillet". Den røde firkant angiver dette projekt, mens at de røde ovale omrids angiver de dele af "Landbrugsudspillet", der har været mulige at inddrage.

I det efterfølgende vil der blive redegjort for afgrænsningen af dette projekt, dog anviser ovenstående metodeafsnit og figur 3.1 også delvis en afgrænsning for metoder og inddragelse af "Landbrugsudspillet". Projektet er løbende blevet afgrænset. Dette er angivet, hvor det har været hensigtsmæssigt.

3.2 Afgrænsning

Udgangspunktet er som før nævnt, at der kommer en ny godkendelsesprocedure for husdyrbrug den 1. januar 2007. Der har hidtil været udført erfaringsopsamlinger primært af amternes varetagelse af VVM-godkendelserne og kun megen lidt opsamling omkring kommunernes og miljøcentrenes varetagelse af miljøgodkendelser for husdyrbrug. Det er derfor et oplagt emne at fokusere på og uddybe de erfaringer kommunerne og miljøcentrene havde med de nuværende godkendelser af husdyrbrug med inddragelse af diverse interessenter udover sagsbehandlerne i amterne, kommunerne og miljøcentrene.

Der er så vidt muligt benyttet primære kilder til viden om ”Landbrugsudspillet” og lovgivning, som har direkte indflydelse på eller relevans for godkendelse af husdyrbrug. Derfor redegøres der ikke for vinkler, der vedrører planteavl via tilsyn fra plantedirektoratet og dyreholdet via fødevarelovgivning eller veterinære forhold.

Der er i projektet ikke valgt at inddrage interviews med interessenter fra de øverste statslige organisationer, dels fordi de bliver inddraget og skal koordinere den efterfølgende samlede godkendelsesprocedure for husdyrbrug, og dels fordi de har koordineret det hidtidige arbejde, hvilket har kunnet følges delvist fra Skov- og Naturstyrelsens hjemmeside. Det er dog ønsket at præsentere dette projekts endelige resultater efter udgivelsen af denne med henblik på at høre, hvor langt de er nået, og om projektets resultater modsvarer deres opfattelser af den nuværende erfaring og praksis af husdyrbrug i kommunerne og miljøcentrene.

4.0 Kommunernes erfaringer og praksis

Formålet med dette afsnit er at redegøre for kommunernes erfaringer og praksis i Viborg Amt med godkendelse og tilsyn af husdyrbrug. Datagrundlaget for dette er, jævnfør 3.0 Metode og afgrænsning, de 17 kommuner, der er i Viborg Amt samt Miljøcenter Vestjylland og Viborg. Formålet er også at svare på analysespørgsmål 1: **Hvad er de kommunale erfaringer med miljøgodkendelser samt tilsyn af husdyrbrug?**

Redegørelsen af kommunernes erfaringer og praksis vil tage udgangspunkt i spørgeskemaer udsendt til alle kommuner og miljøcentre i Viborg Amt, jævnfør 3.0 Metode og afgrænsning, samt interviews af interessenter for godkendelse af husdyrbrug. Spørgeskemaet kan findes i bilag A og databehandlingen i bilag D. De medtagne interviews i dette afsnit er interviews med en VVM-sagsbehandler fra Viborg Amt, to sagsbehandlere i to kommuner i Viborg Amt, tre landmænd fra samme kommune og en landbrugskonsulent fra en landbrugsrådgivning tilknyttet de landmænd, der er interviewet. Alle de interviewede har i høj grad erfaring med det nuværende godkendelsessystem af husdyrbrug og er henvist til som eksempelvis (Landmand 1, 2006).

Den efterfølgende redegørelse af kommunernes erfaringer og praksis vil starte med en beskrivelse af Viborg Amt, kommunerne og de to miljøcentre i Viborg Amt og herunder organiseringen af udarbejdelsen af miljøgodkendelser. Kommunerne og de interviewede holdes anonyme, idet det er deres erfaringer og praksis med husdyrbrug, der er i fokus, og ikke deres individuelle forhold. Dernæst uddybes udarbejdelse af miljøgodkendelser og herunder vilkårsfastsættelse og administration af proportionalitetsprincippet. Derefter redegøres for praksis ved tilsyn af husdyrbrug. Og endeligt gives et resumé af sagsbehandlerens ønsker og råd til den fremtidige godkendelse af husdyrbrug.

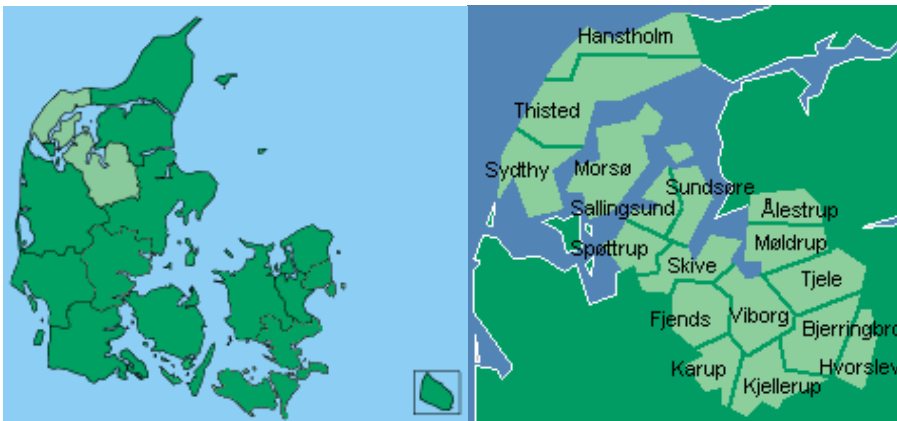
Generelt kan beskrives om datagrundlaget:

- at ud af de 17 kommuner har tre kommuner (kommune 6, 12 og 13) ikke svaret på spørgeskemaet. Dette svarer til ca. 18 % ikke besvaret uden miljøcentrene og 16 % med.
- at ud af de 17 kommuner har en kommune (kommune 1) ikke modtaget spørgeskemaet, idet miljøcenteret (miljøcenter 1) varetager alle opgaver vedrørende landbrug for dem, og derfor er svarene for denne kommune vurderet til at være den samme, som miljøcenteret har afgivet.
- at ud af de 17 kommuner har fem kommuner (kommune 5, 8, 10, 15 og 16) været bistået af miljøcenteret (miljøcenter 1) med hensyn til udfyldelse af spørgsmål vedrørende miljøgodkendelse af husdyrbrug.
- at ud af de 17 kommuner har to kommuner (kommune 5 og 16) været bistået af miljøcenteret (miljøcenter 1) med hensyn til udfyldelse af spørgsmål vedrørende tilsyn med husdyrbrug.
- at ud af de 17 kommuner har to kommuner (kommune 3 og 14) haft så tæt et samarbejde, at spørgsmål vedrørende miljøgodkendelse af husdyrbrug er besvaret af én kommune, men har været gældende for begge kommuner.
- at ud af de 17 kommuner er der en af kommunerne (kommune 9), der ingen miljøgodkendte husdyrbrug har, og derfor ikke kan svare på uddybende spørgsmål vedrørende miljøgodkendelse af husdyrbrug.

- at spørgeskemaet fra det ene miljøcenter (miljøcenter 2) er besvaret af to sagsbehandlere i dette miljøcenter, idet den ene har erfaring med miljøgodkendelser og ikke tilsyn, og har derfor været bistået af en kollega med henblik på at få besvaret spørgsmålene vedrørende tilsyn med husdyrbrug.
- at spørgeskemaet fra det ene miljøcenter (miljøcenter 1) har været tvetydigt, idet centeret varetager opgaver for flere kommuner og gør dette forskelligt. Derfor er disse tvetydige svar angivet, som ikke besvaret i datagrundlaget. Dertil har det ikke været muligt, at finde det rigtige svar for disse kommuner (kommune 1, 5, 8, 10, 15 og 16). Se også ovenstående beskrivelser af datagrundlaget.
- at en af usikkerhederne ved spørgeskemaet kan være, at nogle medarbejdere har taget mink-farme med, men de er ikke omfattet af "Landbrugsudspillet", idet de er omfattet af deres egen brancheaftale.
- at en af spørgeskemaets usikkerheder er, at det bygger på medarbejdernes skøn og dermed ikke faktuelle oplysninger, men det vurderes til at være fyldestgørende for at besvare analysespørgsmål 1.
- at på trods af ovennævnte punkter er datagrundlaget 14 kommuner og to miljøcentre. Dette svarer til en svarprocent på ca. 82 % uden miljøcentre og 84 % med.

4.1 Beskrivelse af Viborg Amt, kommunerne og miljøcentrene

Viborg Amt er sammensat af 17 kommuner, og der var i 2004 i alt 5033 bedrifter, hvoraf 3657 bedrifter var med husdyr. Ud af de 3657 bedrifter var ca. 51 % udelukkende med kvæg, ca. 23 % udelukkende med svin, ca. 14 % var med både kvæg og svin, og ca. 12 % var andet end kvæg og svin. Viborg Amt (ca. 12 %) er det andenstørste amt angående husdyrbrug. (Nordjyllands Amt ca. 14 %, Ringkøbing ca. 11 % og Århus Amt ca. 10 %.) I alt beskæftigede Viborg Amt i 2003 ca. 9.800 personer indenfor landbruget (ca. 11 %), hvilket svarer til tredjestørste amt. (Nordjyllands Amt ca. 13 %, Fyns Amt ca. 12 % og Århus Amt ca. 10 %.). Der blev i 2004 dyrket ca. 2574 km² af Viborg Amt areal på 4.123 km² (ca. 62 %), og er dermed det femtestørste amt. (Nordjyllands Amt ca. 15 %, Ringkøbing ca. 11 %, Sønderjyllands Amt ca. 11 %, Århus Amt ca. 10 % og Storstrøms Amt ca. 9 %.) (Danmarks Statistik, 2006) Viborg Amt må hermed kategoriseres som et amt, der ligger som et af de største amter indenfor antal husdyrbrug, antal beskæftigede og dyrket areal. Derfor er Viborg Amt fyldestgørende for at eksemplificere, hvorledes kommunerne udøver udarbejdelse af miljøgodkendelser og tilsyn med husdyrbrug.



Billede 4.1

Billedet angiver Viborg Amts placering i Danmark samt hvilke kommuner og navnene på disse, der ligger i Viborg Amt. (Viborg Amt, 2006A)

Spørgeskemaerne er alle besvaret af miljømedarbejdere i kommunerne, hvoraf nogle er uddannet agronom, biolog, ingeniør og miljøtekniker. Gennemsnitlig har disse medarbejdere en erfaring med miljøgodkendelser og tilsyn af husdyrbrug på ca. 9 år. Se også diagram 4.1.

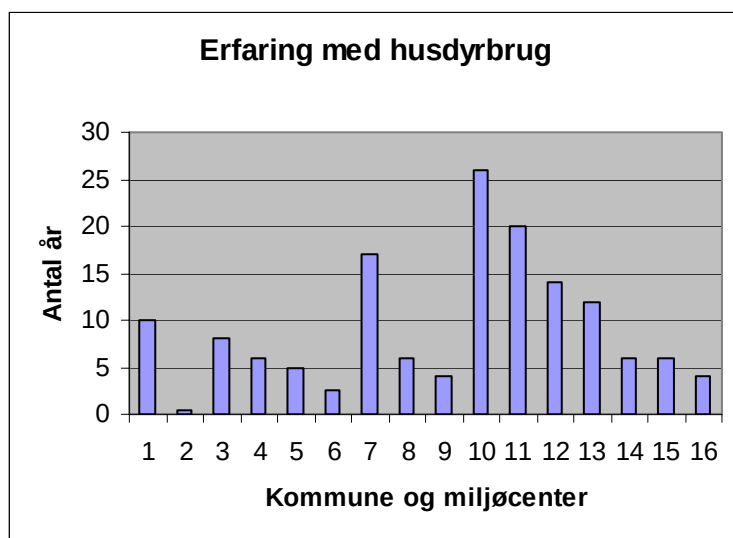


Diagram 4.1

Medarbejdernes erfaring i de 13 kommuner (nr. 1 - 13) og to miljøcentre (nr. 14 - 16). Bjerringbro Kommune samt de tre kommuner, der ikke har besvaret spørgeskemaet er ikke med i denne analyse og miljøcenter 2 blev besvaret af to medarbejdere. Ca. 25 % af medarbejdere har under 5 års erfaring, ca. 44 % af medarbejdere har mellem 5 og til og med 10 års erfaring, ca. 31 % af medarbejdere har mellem 11 års erfaring og op. Den højeste erfaring er 26 år, og den mindste er 0,5 år.

Erfaringen af disse medarbejdere må vurderes til at være fyldestgørende, idet kun 25 % af disse har under fem års erfaring, mens 75 % af medarbejderne har en erfaring over 5 år.

Generelt udarbejdes i gennemsnit per kommune per år ca. 2 miljøgodkendelser for husdyrbrug og ca. 36 miljøgodkendelser i alt, som er betegnet som listevirksomhed efter miljøbeskyttelsesloven. Såfremt besvarelsen fra miljøcenter 1 medtages, ligger antallet af miljøgodkendelser omkring 2,5 per år. Igen har fire kommuner ikke besvaret dette spørgsmål samt miljøcenter 2. Antallet af miljøgodkendelser vurderes til at være et spinkelt statistikgrundlag per kommune, men idet, det samlede antal af miljøgodkendelser er oppe på ca. 36, er det fyldestgørende. Usikkerheden i disse tal kan genkaldes i de respektive tilsynsberetninger for kommunerne, men det har ikke været muligt at fremskaffe disse for 2005, idet mange af tilsynsberetningerne for dette ikke er færdige endnu. Dertil kan de medarbejdere, der har besvaret spørgeskemaet have misforstået spørgsmålet og medtaget godkendelser i henhold til lokalisering og øvrige landbrug med og uden erhvervsmæssigt dyrehold. Dette er endvidere en fejl ved spørgeskemaet, idet der burde være en udspecificering i de fire kategorier af godkendelser til husdyrbrug, i stedet for kun miljøgodkendelser for at undgå sådanne misforståelser, men samtidig også for at se, hvor mange husdyrbrug under 250 dyreenheder, der udføres godkendelser for.

Der bliver i gennemsnit udført ca. 46 tilsyn med husdyrbrug per kommune per år og 650 i alt, og tallene er inklusiv miljøcenter 1. Igen har fire kommuner ikke besvaret dette spørgsmål ej heller miljøcenter 2. Antallet af tilsyn vurderes også til at være fyldestgørende. Antallet af tilsyn er ikke opdelt efter, om det er tilsyn med husdyrbrug, der har en miljøgodkendelse, lokaliseringsgodkendelse eller en godkendelse efter om det er et øvrigt husdyrbrug med eller uden erhvervsmæssigt dyrehold. Disse tal ville igen genkaldes i tilsynsberetningerne. Generelt gennemfører kommunerne i Viborg Amt tilsyn med husdyrbrug hvert 3 – 4 år, jævnfør spørgsmål 3.3 i spørgeskemaet. Det specielle ved tilsyn med husdyrbrug er, at kommunerne skal følge minimumskravene, dog gør et fåtal

af kommuner ikke dette. I Viborg Amt er det kun 2 kommuner, der fører tilsyn hvert 5 - 6 år, og dette svarer ikke til minimumskravet på 33 % (KL, 2006). Igen er usikkerheden her, at disse to kommuner bistås af miljøcenter 1, og derfor kan deres svar være eksklusiv de tilsyn, som minimumskravet omfatter. Se også tabel 4.1. Et miljøcenter har sammen med de tre kommuner, som ikke har svaret på spørgeskemaet, ikke udfyldt dette spørgsmål.

Følgende tabel 4.1 angiver, hvorledes minimumsfrekvensen er fordelt mellem de forskellige typer af husdyrbrug, som trådte i kraft per 1. januar 2005.

Virksomhed	Minimumsfrekvens i %	Minimumsfrekvens i år
Listevirksomheder	33 %	Inden for en 3 års periode
”Bilag 1”-virksomheder i henhold til godkendelsesbekendtgørelsen (tidligere anmeldepligtige virksomheder)	25 %	Inden for en 4 års periode
Erhvervsmæssige landbrug, som ikke er godkendt efter kapitel 5 i Miljøbeskyttelsesloven	16 %	Inden for en 6 års periode

Tabel 4.1

Minimumsfrekvenser for husdyrbrug. Til orientering kan oplyses at de tre kategorier, siden 1996 har haft minimumsfrekvens på 50 %, altså hvert 2 år. Optællingsperioden er fra og med 2005. Dertil kommer differentieret tilsyn, som betyder, at landbrugene deles op i tre kategorier; niveau 1, 2 og 3, hvor niveau 1 er de mest lovlydige og mest villige til at udlevere papirer, og niveau 1 landbrug vil få færre tilsyn end niveau 2 og 3. Og endeligt kommer diverse tilsyn af husdyrbrug, der skal opfylde diverse forhold for at få støtte fra EU – som blev indført per 1. januar 2005. Disse tilsyn betegnes i øvrigt som krydsoverensstemmelse (KO). Forholdene kan eksempelvis være udfyldt logbog for gylletank eller kalvemærkning. (KL, 2006)

Om kommunen vil lave ekstra tilsyn med husdyrbrug, som enten er med i minimumstilsynet eller ikke er, er op til den enkelte kommune. Kommunerne angiver derudover i spørgeskemaet, at tilsynsfrekvensen kan afhænge af faktorer, såsom, jævnfør spørgsmål 3.4 i spørgeskemaet:

- **Minimumskravene.** (Sagsbehandler 1, 2006) Disse krav er, hvad kommunerne som minimum er forpligtet til igennem medlemskabet af KL og lovgivning. Se også tabel 4.1.
- **Politisk vedtagne tilsynsfrekvenser.** Eksempelvis har nogle kommuner, som er tilknyttet miljøcenter 2, en aftale om at have en tilsynsfrekvens 25 % over minimumskravet, samtidig med at det kan være vedtaget i kommunens miljøhandlingsplan.
- **Årstemaer,** som er fastsat af miljøministeriet kan også spille ind. Eksempelvis var der i 2003 en debat om, at svinebrug producerede flere svin, end de var godkendt til, og det medførte i 2004, at kommunerne skulle føre ekstra tilsyn med svinebrug for at tjekke dette forhold.
- **Differentieret tilsyn.** En miljømedarbejder i en kommune angiver i spørgeskemaet, at dette har betydning for tilsynsfrekvensen. Ved differentierede landbrugstilsyn deles landbrugene op i tre kategorier efter lovlydighed og evne til at informere myndighederne om miljøforholdene (KL, 2006). Miljømedarbejderen angiver, at dette har betydning for antal tilsynsbesøg, eksempelvis vil niveau 1 få besøg ca. hver 5 - 6 år, niveau 2 hver 3 - 4 år og niveau 3 hver 1 - 2 år. Det vil sige, at hvis husdyrbruget har fået en af følgende håndhævelser, vil dette også influere på det differentierede tilsyn; **Henstilling, indskærpelse, politianmeldelse, påbud eller forbud.** (Sagsbehandler 2, 2006) Se også tabel 4.1.

- **Udvidelser eller ændringer af husdyrbruget.** Nye forhold i husdyrbruget, som ændrer udgangspunkt for de givne vilkår i godkendelsen.
- **Gentagne klager over husdyrbruget.** Naboer, der eksempelvis klager over lugt eller støj i unødige tidsrum og over en længere varende periode.

Det samlede antal husdyrbrug for 12 kommuner i Viborg Amt er 3048 og 3128 med miljøcenter 1's svar, og det giver i gennemsnit 254 per kommune og ca. 241 med miljøcenter 1's besvarelse. Det højeste antal husdyrbrug er 580 og det mindste er 76. Der er i alt 5 kommuner og et miljøcenter, der ikke har besvaret dette spørgsmål. Men hvis det samlede antal sammenlignes med det totale tal for Viborg Amt er der 609 husdyrbrug uden miljøcenter 1's besvarelse i difference. Disse husdyrbrug ville så være fordelt mellem de kommuner, som ikke har besvaret spørgeskemaet. Grunden til at miljøcenter 1's besvarelse ikke er medtaget i denne sammenligning er, at nogle af husdyrbrugene så ville være anført to gange, idet de tilknyttede kommuner til dette miljøcenter selv har besvaret dette spørgsmål, mens at miljøcenterets angivelse inkluderer husdyrbrug, som er omfattet af kommunens ansvar. Angivelsen af antal husdyrbrug i kommunerne burde omfatte samtlige husdyrbrug, idet de er kommunens ansvar og ikke miljøcenterets og kan genkaldes ved tilsynsberetningen, dog ikke med den angivne fordeling. Se også diagram 4.2.

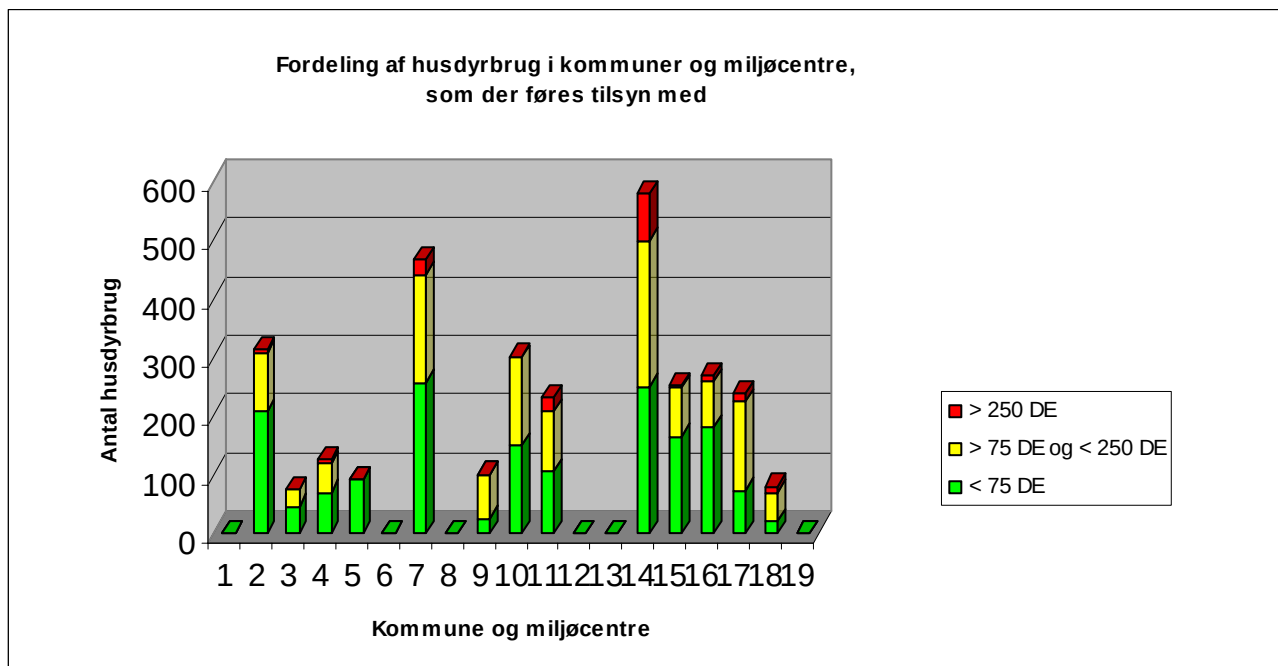


Diagram 4.2

Fordelingen af husdyrbrug i 12 kommuner er angivet i tre niveauer. Grænsen mindre end 75 dyreenheder (DE) er anvendt, idet "Landbrugsudspillet" antyder, at der bliver en ny grænse for miljøgodkendelse af husdyrbrug ved 75 DE. Grænsen større end 75 DE og mindre end 250 er anvendt, fordi disse husdyrbrug måske bliver godkendelsespligtige efter "Landbrugsudspillet" antydninger. Grænsen større end 250 DE er anvendt, idet "Landbrugsudspillet" antyder, at reglerne for, hvornår der kræves VVM-tilladelse ikke bliver ændret. Fordelingen af husdyrbrug er generelt ikke ret mange i den røde gruppe, og antallet ligger ca. mellem 1 og 14 % af det samlede antal i kommunen, og er den mindste gruppe med 167 husdyrbrug eksklusiv miljøcenterets. Den gule gruppe ligger mellem 32 og 75 % af det samlede antal i kommunen, dog ligger ca. halvdelen af kommunerne omkring 40 %, og er derfor den mellemste gruppe med 1.255 i alt eksklusiv miljøcenteret. Den grønne gruppe ligger mellem 25 og 67 % af det samlede antal i kommunen, dog har over halvdelen af kommunerne omkring 50 – 60 %, og er derfor den største gruppe med 1.534 husdyrbrug eksklusiv miljø-

centerets. Kommune 5 har ikke opdelt deres landbrug, og der er derfor kun en grøn søjle, som angiver de 92 landbrug, de fører tilsyn med. Miljøcenter 1's fordeling af landbrug er højest sandsynligt en angivelse per medarbejder, idet i deres årsrapport og -regnskab er angivet 10 tilsyn med kapitel 5 landbrug og 205 til med almindelige husdyrbrug i 2005, som er gældende for de ti medlemskommuner.

Til Viborg Amts kommuner er tilknyttet to miljøcentre; Miljøcenter Viborg og Miljøcenter Vestjylland. Begge miljøcentre bliver nedlagt ved strukturreformen den 1. Januar 2007, og deres medarbejdere får tilbudt jobs i de nye storkommuner. Viborg Miljøcenter har tilknyttet følgende 10 kommuner; Bjerringbro, Fjends, Hvorslev, Karup, Kjellerup, Møldrup, Skive, Tjele, Viborg og Ålestrup (Miljøcenter Viborg, 2006). Viborg Miljøcenter er et interessentskab, som blev dannet i 2000 og, som bistår kommunerne med diverse miljøopgaver såsom miljøgodkendelser og tilsyn med husdyrbrug. Miljøcenteret er ligeledes et fagligt center, hvor kommunerne kan hente erfaring og hjælp med diverse miljøopgaver. (Miljøcenter Viborg, 2006) Miljøcenterets svar i datagrundlaget er således også det miljøcenter, hvormed nogle af datagrundlagets kommuners svar er taget fra, idet miljøcenteret har udført disse opgaver, og kommunerne har derfor ikke haft mulighed for at svare på disse dele af spørgeskemaet. Se også beskrivelse af datagrundlaget.

Miljøcenter Vestjylland er tilknyttet 23 kommuner, hvoraf følgende kommuner ligger i Viborg Amt; Hanstholm, Sallingssund, Spøttrup, Sundsøre, Sydthy og Thisted (Miljøcenter Vestjylland, 2006). Spøttrup havde indtil sidste år stadig medlemskab af miljøcenteret, men har i år valgt ikke at have det på grund af økonomi (Spøttrup Kommune, 2006). Miljøcenteret er delt op i to afdelinger, en i Thisted og en i Holstebro, afdelingen i Thisted er den afdeling, der bistår de kommuner, der ligger i Viborg Amt. Miljøcenteret har en tilsynsafdeling og en laboratorieafdeling. Tilsynsafdelingen laver fortrinsvis kapitel 5 tilsyn, jævnfør Miljøbeskyttelsesloven, med andre virksomheder end landbrug, dog kan kommunerne, som er tilknyttet miljøcenteret købe sig til tilsyn med landbrug. Ingen af de kommuner, der er tilknyttet dette miljøcenter og har besvaret spørgeskemaet, har været bistået i besvarelse af spørgeskemaet af miljøcenteret. Den eneste kommune, som ikke er tilknyttet et miljøcenter, er Morsø Kommune. Denne kommune har derimod en afdeling, der laver samtlige miljøopgaver i kommunen.

Det er meget forskellige opgaver indenfor emnet miljøgodkendelser og tilsyn af husdyrbrug, som Miljøcenter Viborg varetager for de tilknyttede kommuner. Eksempelvis laver miljøcenteret tilsyn for halvdelen af kommunerne, mens de for den anden halvdel laver miljøgodkendelserne. Samtidig laver kommunerne også til tider selv tilsynene og miljøgodkendelserne. For nogle af kommunerne laver miljøcenteret kun de store tilsyn, og for nogle kommuner laver de alle tilsyn. Så derfor er det ikke muligt at angive en tendens til, hvorvidt kommunerne bistås af miljøcenteret, med undtagelse af miljøgodkendelser. Se nedenstående afsnit 4.2.

Kommunernes/miljøcentrenes erfaring og praksis omkring miljøgodkendelse og specielt vilkårsfastsættelsen vil blive gennemgået i det følgende afsnit.

4.2 Udarbejdelse af miljøgodkendelse af husdyrbrug i Viborg Amt

Organiseringen af hvem, der udarbejder miljøgodkendelserne for kommunerne, er i Viborg Amt næsten ligeligt fordelt mellem kommunen og miljøcentrene. Der er dog en tendens til, at flere

kommuner, som er tilknyttet miljøcenter 1, overlader udarbejdelsen af miljøgodkendelserne til miljøcenteret. Hvorimod kommunerne, der er tilknyttet miljøcenter 2, ikke har overladt udarbejdelsen af miljøgodkendelserne i så høj grad. Denne observation stemmer overens med beskrivelsen af miljøcentrene i afsnit 4.1, hvor miljøcenter 1 varetager opgaver i forbindelse med husdyrbrug, mens det er et tilkøb ved miljøcenter 2. Se også diagram 4.3.

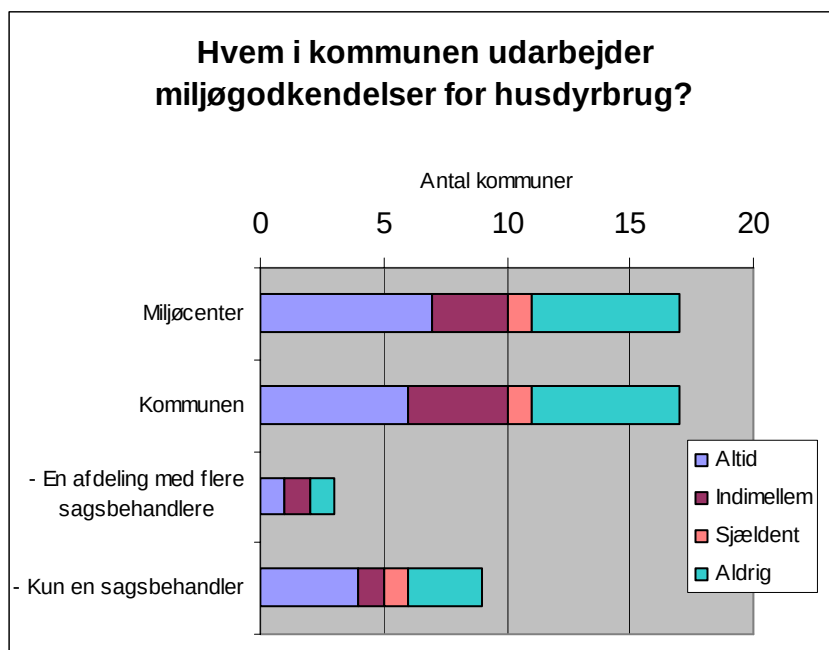


Diagram 4.3

Diagrammet viser hvem i kommunen, der udarbejder miljøgodkendelser for husdyrbrug. I undersøgelsen er alle 17 kommuner i Viborg Amt medtaget. Det vil sige de kommuner, som ikke har svaret på spørgeskemaerne jævnfør spørgsmål 1.1, er blevet registreret i forbindelse med den indledende telefonsamtale, hvor en af kommunernes sagsbehandlere for godkendelse og tilsyn med husdyrbrug blev interviewet. Om det er en afdeling med flere sagsbehandlere eller kun en sagsbehandler har ikke været muligt at angive en tendens for, idet flere af

disse svar enten ikke har været svaret på i spørgeskemaet eller i det indledende telefoninterview. Dertil kommer, at mange kommuner allerede er begyndt på omlægninger i administrationen pga. strukturreformen, og dette betyder eksempelvis, at nogle kommuner deler sagsbehandlere allerede nu.

Sammenlignes, hvilke af de 12 kommuner, der benytter miljøcentrene i forhold til antal husdyrbrug til at udarbejde miljøgodkendelser, og som har besvaret spørgeskemaet, bliver resultatet:

Gruppe 1 – over 300 husdyrbrug:

De tre største kommuner med hensyn til husdyrbrug benytter ikke miljøcenteret, dog benytter en af disse kommuner også miljøcenteret indimellem.

Gruppe 2 – mellem 200 og 300 husdyrbrug:

Af de fem mellemste kommuner med hensyn til husdyrbrug benytter 2 ikke miljøcenteret, 2 benytter miljøcenteret, og 1 benytter indimellem miljøcenteret.

Gruppe 3 - mellem 70 - 200 husdyrbrug:

Af de fire mindste kommuner med hensyn til husdyrbrug benytter 1 ikke miljøcenteret og 3 benytter miljøcenteret.

I de tre grupper synes en tendens til, at jo flere husdyrbrug, der er tilsyn med i kommunen, jo mindre bruges miljøcenteret. Dette kan skyldes økonomiske forhold, kompetence blandt sagsbehandlere og kommunens økonomiske afsatte midler til udarbejdelse af miljøgodkendelse. Dette billede vil ændre sig pga. strukturreformen, idet miljøcentrene som før nævnt bliver nedlagt og kommunerne bliver større og forhåbentlig får en afdeling med flere sagsbehandlere med flere muligheder for at behandle de flere husdyrbrug mere effektivt.

En miljøgodkendelse for et husdyrbrug udarbejdes efter følgende arbejdsgang:

- Indledende møde med ansøger/konsulent, om hvilke oplysninger kommunen/miljøcenteret skal have.
- Kommunen/miljøcenteret skriver miljøgodkendelsen, når alle oplysninger er indhentet.
- Kommunen/miljøcenteret sender miljøgodkendelsen retur til ansøger/konsulent.
- Kommunen/miljøcenteret modtager en kommenteret miljøgodkendelse med ønsker fra ansøger/konsulent om, hvilke vilkår de gerne vil have ændret. Efterfølgende har de en dialog om dette enten telefonisk eller ved et møde, hvor de når frem til en løsning, som begge parter synes, er tilfredsstillende.
- Miljøgodkendelsen sendes til høring, gives og revurderes om 8 år i så fald, der ikke sker ændringer i de givne forhold, som vilkårene er fastsat efter.

(Miljøcenter 1, 2006) (Sagsbehandler 2, 2006)

Til udarbejdelse af miljøgodkendelse for husdyrbrug benytter kommunerne/miljøcentrene generelt:

- Godkendelsesbekendtgørelsen og bilag 3 stk. II, hvor oplysningskravene er udspecificeret specifikt for godkendelsespligtige husdyrbrug i følgende punkter:
 - A. Oplysninger om ansøger og ejerforhold
 - B. Oplysninger om virksomheden
 - C. Oplysninger om virksomhedens beliggenhed
 - D. Tegninger over virksomhedens indretning
 - E. Oplysninger om virksomhedens indretning og drift
 - F. Oplysninger om gødningsproduktion og -håndtering
 - G. Oplysninger om virksomhedens valg af bedste tilgængelige teknik
 - H. Oplysninger om virksomhedens gene- og forureningsbegrænsende foranstaltninger
 - I. Oplysninger om virksomhedens affald
 - J. Forslag til egenkontrol
 - K. Oplysninger i forbindelse med virksomhedens ophør
 - L. Ikke teknisk resumé.

Disse punkter er hver især delt op i underpunkter og benyttes, for at undgå mangler i henhold til lovgivningen, og dels for at opnå en ensartet behandling af godkendelsespligtige landbrug.

- Tidligere givet miljøgodkendelser for det samme husdyrbrug eller lignende husdyrbrug, dels for at undgå dobbeltarbejde og mangler i forhold til at fastsætte vilkår.

(Sagsbehandler 2, 2006) (Landbrugskonsulent, 2006)

Der er i alt 14 kommuner og 2 miljøcentre, der har nedskrevne interne arbejdsgange for udarbejdelsen af miljøgodkendelser, jævnfør spørgsmål 1.2, mens der er 3 kommuner, der ikke har. De kommuner, der har arbejdsgange for udarbejdelsen af miljøgodkendelser bliver i høj grad assisteret af miljøcentrene, og disse har begge to nedskrevne interne arbejdsgange for udarbejdelsen af miljøgodkendelser. De tre kommuner, der ikke har nedskrevne interne arbejdsgange for udarbejdelsen af miljøgodkendelser, bliver ikke bistået af miljøcentrene, og en af disse kommuner har ingen miljøgodkendte husdyrbrug og har dermed ikke et behov. Et miljøcenter er nødsaget til at have skrevet deres arbejdsgange ned, for at garantere en ensartet og retfærdig sagsbehandling både overfor kommunerne og erhvervsdrivende. Dog har kommunen det overordnede ansvar for godkendelsen af disse, og det betyder individuelle arbejdsgange imellem de forskellige kommuner,

disse, og det betyder individuelle arbejdsgange imellem de forskellige kommuner, idet det er forskellige sagsbehandlere og politikere, der fastsætter normerne for selve håndteringen af sagen og indholdet af miljøgodkendelsen såsom fastsættelsen af vilkår.

Kun 1 kommune har nedskrevne interne arbejdsgange for udarbejdelsen af miljøgodkendelser, som gælder specifikt for husdyrbrug, mens de resterende 14 kommuner og 2 miljøcentre ikke har. Den ene kommune er dog ikke helt færdig med disse nedskrevne interne arbejdsgange for udarbejdelsen af miljøgodkendelser af husdyrbrug. Grunden til dette er, at kommunen ville være forberedt på fremtidens godkendelser af husdyrbrug, og er derfor allerede i gang med at samarbejde med de kommuner, som kommunen skal lægges sammen med per 1. januar 2007, om udarbejdelsen af miljøgodkendelser af husdyrbrug. Kommunen har derfor, sammen med de andre kommuner, indkaldt til møde med landbrugsorganisationerne for at fortælle om, hvilke krav den nye storkommune vil stille, samt for at høre, hvilke ideer landbrugsorganisationerne har til de kommende miljøgodkendelser. En af hovedpointerne ved at lave et sådant arrangement er, at lade landbrugsorganisationerne være med til selv at udarbejde miljøgodkendelserne og dermed opnå en tættere dialog og spare resourcer ved at samarbejde i stedet for at modarbejde. (Sagsbehandler 2, 2006)

Udarbejdelsen af miljøgodkendelser for husdyrbrug kan vare fra 3 uger og op til 1½ år ifølge sagsbehandlerne, men oftest varer det omkring 3 - 4 måneder eller 5 - 7 måneder jævnfør spørgsmål 1.4. Men tidsperioden afhænger af flere faktorer, som sagsbehandlerne har angivet efter spørgsmålet:

- Hvis det er i forbindelse med en VVM, varer det omkring 1 år eller helt op til 15 - 18 måneder.
- Hvis ansøgningsmaterialet er mangelfuldt.
- Hvis ansøgningsmateriale bliver tilbageholdt (Sagsbehandler 2, 2006).
- Hvis ansøgeren ikke har travlt med at få projektet gennemført.
- Hvis ansøgningen er problemløs varer det omkring 3 - 4 måneder. Eksempelvis komplicerer det sagen, hvis landbruget ligger ved et mosehul eller særligt følsomme områder, som vil blive påvirket miljømæssigt (Sagsbehandler 2, 2006).
- Hvis ansøgningen udarbejdes og fremsendes imens enten landbrugskonsulenterne eller landmændene ikke har miljøgodkendelser, som første prioritet (Sagsbehandler 2, 2006). For landbrugskonsulenterne er april/maj måneder hektiske på grund af, at gødningsregnskaberne skal laves og indsendes til EU. Og landmændene har travlt omkring høst (Sagsbehandler 2, 2006).
- Høringsfase/offentlighedsfase (Sagsbehandler 1, 2006).
- Hvis landbrugskonsulenterne glemmer at skele til regionplanerne, og dette medfører, at kommunerne skal kigge efter N og P forhold i miljøgodkendelsen (Sagsbehandler 1, 2006).
- Hvis landmanden er ved at gå fallit eller andre personlige forhold (Sagsbehandler 2, 2006).

Endvidere er der blevet spurgt til, hvilke forhold som forlængede udarbejdelsen af miljøgodkendelser, jævnfør spørgsmål 1.5. Det forhold som kommunerne oftest mener forlængede processen er "intern ressourcemangel" (forhold 4) med ca. 55 %, dernæst "mangelfuld information fra ansøger/konsulent" (forhold 1) med ca. 30 %. Og endeligt "politisk behandling af sagerne" (forhold 5) og "nye forhold, som ændrer projektet" (forhold 6) med ca. 26 %. Mindre forhold som "uenighed

mellem kommunen og amt omkring vilkårsfastsættelsen” (forhold 3) med ca. 20 %, ”andet såsom VVM-screening plus redegørelse” (forhold 8) med ca. 10 %, ”uenighed mellem kommunen og ansøger/konsulent omkring vilkårsfastsættelsen” (forhold 2) og ”klager fra naboer og andre klageinstanser” (forhold 7) med ca. 4 %. Flere af forholdene illustrerer dog hyppigere procentvis ved at forlænge processen med inddelingen sjældent end ofte og aldrig. Disse forhold er forhold 1, 2, 5, 6 og 7. Alle forhold viser sig at forlænge processen enten ofte eller sjældent. Se diagram 4.4.

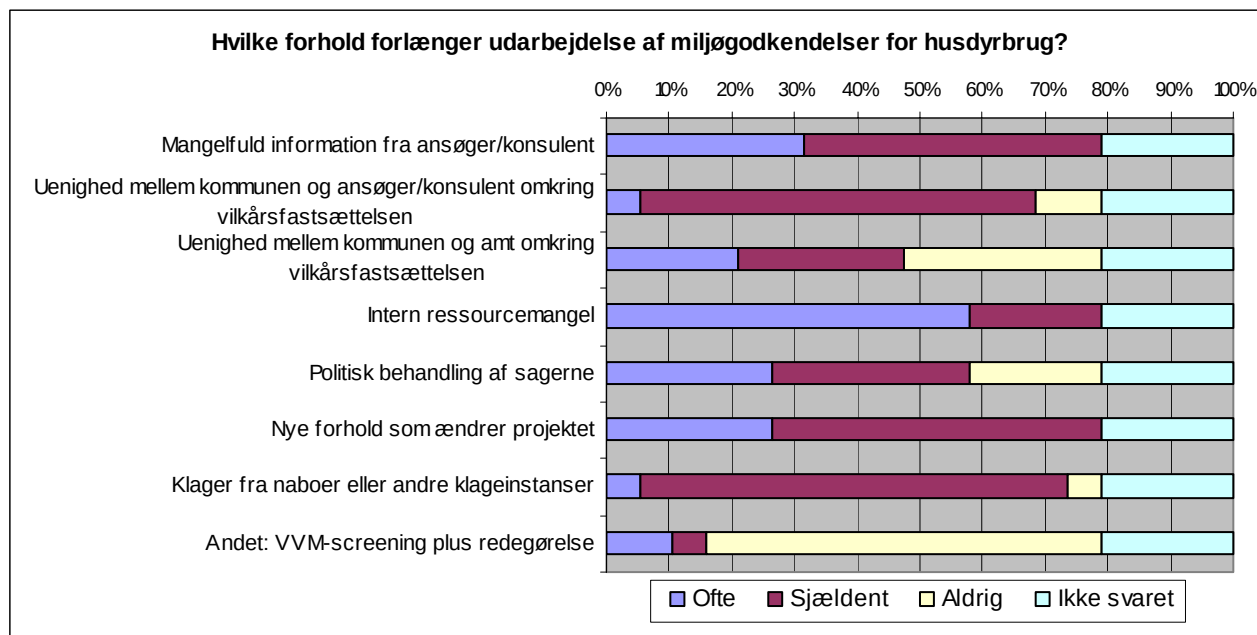


Diagram 4.4

Diagrammet viser, hvilke forhold der forlænger processen for udarbejdelse af miljøgodkendelser for husdyrbrug. Procenterne er taget ud fra de kommuner, der har svaret under de otte nævnte forhold og i inddelingerne ofte, sjældent, aldrig og ikke svaret. Der er ved alle otte forhold fire kommuner, der ikke har svaret, og det svarer til ca. 20 %.

Intern ressourcemangel kan både være økonomiske ressourcer og kompetence blandt medarbejdere, men det kan også være et tegn på, at udarbejdelse af miljøgodkendelser ikke har høj prioritet i kommunens indsatsområder. At alle forhold enten er afkrydset ofte eller sjældent må betyde, at forholdene der forlænger processen er meget individuelle fra kommune til kommune. At flere forhold forekommer hyppigere, som sjældent, end ofte, må betyde, at processen ikke nødvendigvis bliver forlænget. Sagsbehandleren i et af de supplerende interview angiver også, at det ikke nødvendigvis er ”mangelfuld information fra ansøger/konsulent” (forhold 1), men mere tilbageholdenhed med oplysninger, som sagsbehandleren også mener, forekommer hyppigere, jo mindre erfaring sagsbehandleren har med, hvilke oplysninger et landbrug besidder (Sagsbehandler 2, 2006). En anden sagsbehandler mener dog, at dette forhold er i bedring. (Sagsbehandler 1, 2006) Klager fra naboer forekommer også oftere end klager fra andre klageinstanser, som menes at forekomme sjældent jævnfør en af de interviewede sagsbehandlere. (Sagsbehandler 2, 2006)

Kommunikationen imellem ansøger og dennes konsulenter og kommunen er blevet undersøgt ved hjælp af tre spørgsmål, jævnfør spørgsmål 1.6, 1.7 og 1.8, og følgende forhold er fundet:

Forhold 1. Møder med konsulent/ansøger bruges i 13 kommuner/miljøcentre (ca. 80 %), når kommunen skal informere om, hvilke oplysninger der skal bruges til at udforme miljøgod-

kendelsen. Der er 3 kommuner (ca. 20 %), som ikke holder møder, og de to af kommunerne gør det ikke på grund af, at de enten ingen har eller kun har ganske få miljøgodkendelsespligtige husdyrbrug i kommunen, mens den tredje må vurderes til at have samme begrundelse, hvis antallet af miljøgodkendelser per år tages i betragtning, som de har angivet til ca. ½. En af de interviewede sagsbehandlere mener, at det er individuelt fra sag til sag (Sagsbehandler 1, 2006).

Forhold 2. I 12 kommuner/miljøcentre (75 %) har de ikke en samlet fremstilling af, hvilke oplysninger de skal have fra ansøger, som er supplerende til godkendelsesbekendtgørelsens bilag 3, stk. II. I 4 kommuner (25 %) har de en sådan fremstilling, hvoraf den ene er et miljøcenter, og de to af kommunerne er kommuner, der er i gang med at lave en sådan fremstilling. Nogle af disse kan have misforstået spørgsmålet og ikke have set, at det skulle være en fremstilling, der er supplerende til godkendelsesbekendtgørelsen.

Forhold 3. I 4 af kommunerne (ca. 30 %) anvendes stort set altid kommunens tilkendegivelser/udmeldinger om, hvilke oplysninger der skal være til stede af ansøgere/ansøgers konsulenter, mens det i 11 af kommunerne/miljøcentre (ca. 70 %) ofte gør sig gældende.

At indledende møder bruges i de fleste kommuner og miljøcentre er med til at hjælpe til en bedre dialog imellem ansøger/konsulent og kommunen/miljøcenteret, og dermed også til at få afklaret eventuelle misforståelser parterne imellem. Vejledningsmaterialet må vurderes til at være fyldestgørende, idet kun 25 % af de kommuner, som har svaret på spørgsmålet, har en supplerende fremstilling af, hvilke oplysninger de skal have til at udarbejde miljøgodkendelsen. Og ud af de 25 % er to kommuner i gang med at udarbejde et sådant materiale, som oplæg til den kommende godkendelse for husdyrbrug. Kommunens angivelser af, hvilket materiale der skal være til stede af ansøger/konsulent, bliver stort set altid eller ofte anvendt, og dette understøttes af, at ”mangelfuld information fra ansøger/konsulent” (forhold 1) og ”Uenighed mellem kommunen og ansøger/konsulent omkring vilkårsfastsættelsen” (forhold 2) i diagram 4.4 sjældent forlænger udarbejdelsen af miljøgodkendelse.

4.2.1 Vilkårsfastsættelsen i miljøgodkendelsen af husdyrbrug

Fastsættelsen af vilkår i en miljøgodkendelse af husdyrbrug kan afhænge af flere forhold, jævnfør spørgeskemaerne og interviewene, og kan dermed medvirke til en individuel sagsbehandling af udarbejdelsen af miljøgodkendelsen for et husdyrbrug, idet;

- at vilkårene til tider fastsættes politisk.
- at vilkårene fastsættes af forskellige sagsbehandlere.
- at vilkårene fastsættes efter, hvor husdyrbruget er placeret, og hvilke områder der inddrages i driften af denne.
- at vilkårene fastsættes efter, om sagsbehandlerne vurderer dem som værende robuste og uden økonomisk konsekvens for de erhvervsdrivende (proportionalitetsprincippet).

At vilkårsfastsættelsen fastsættes individuelt fra husdyrbrug til husdyrbrug illustreres også i det følgende diagram 4.5, hvor sagsbehandlerne i kommunerne/miljøcentre er blevet spurgt om, hvilke projektilpasninger de stiller vilkår om. Alle projektilpasninger er blevet afkrydset af en eller flere kommuner/miljøcentre, dog illustrerer diagram 4.5, at der i høj grad ikke stilles vilkår for disse i miljøgodkendelsen. Dette kan tyde på, at de nævnte projektilpasninger ikke dækker de aktuelle stillede vilkår, som sagsbehandlerne bruger, eller også kan projektilpasningerne være for specifikke

til, at sagsbehandlerne vurderer det for rimeligt at stille sådanne vilkår i forhold til lovgivningens krav om proportionalitetsprincippet.

Vilkårene, som der hyppigst stilles krav om, og som ligger over 20 %, er jævnfør diagram 4.5 og spørgsmål 2.1:

- Nedfældning af gylle (ca. 38 %)
- Forhøjet ventilationsafkast (ca. 36 %)
- Staldsystem med lavt tab af ammoniak (ca. 28 %)
- Foderoptimering fx fytase og faseoptimering (ca. 28 %)
- Alternativ transportrute (ca. 28 %)
- Ændret afgrødevalg (ca. 22 %)

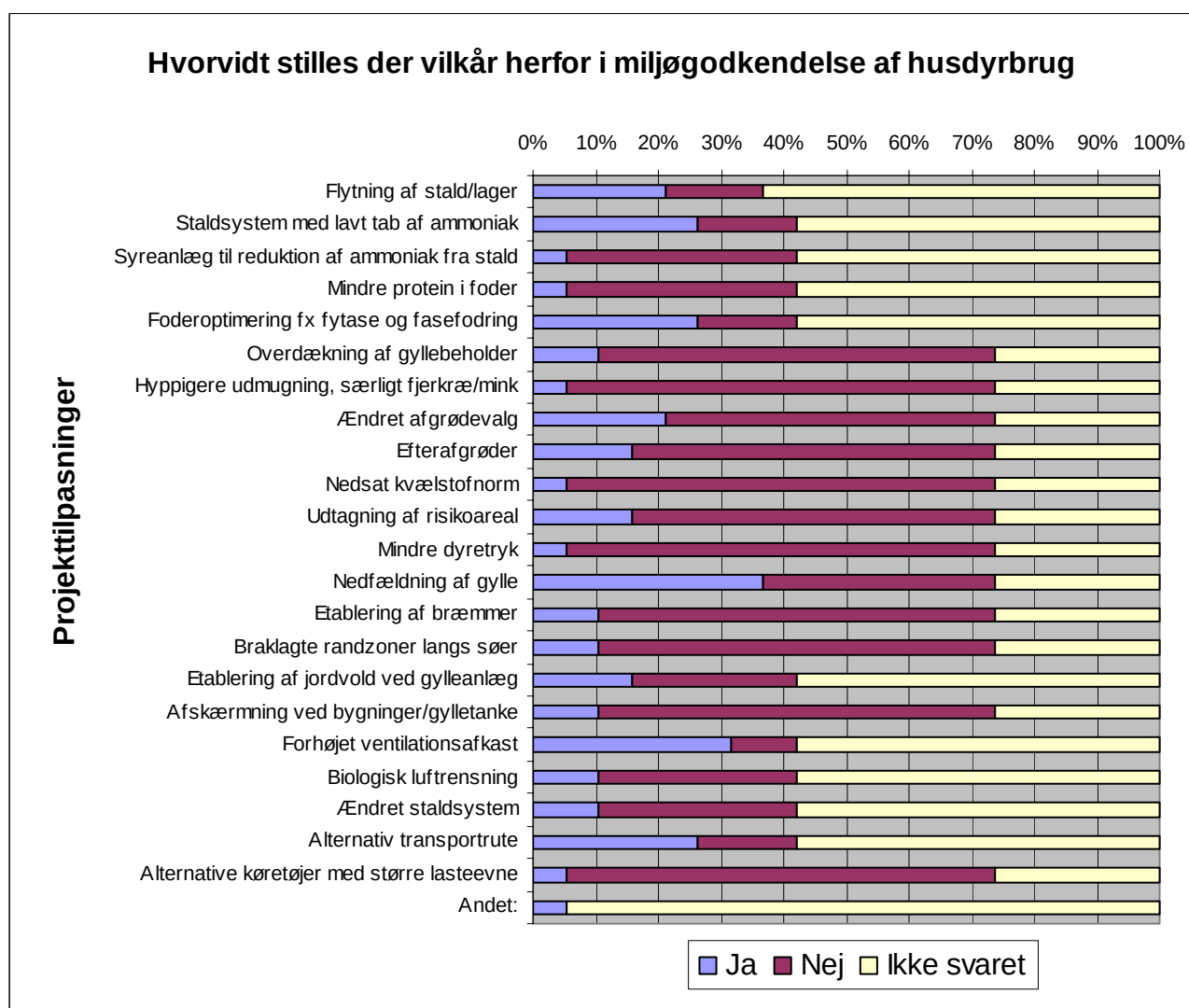


Diagram 4.5

Diagrammet illustrerer, hvilke vilkår der stilles for i miljøgodkendelse af et husdyrbrug. Alle vilkår er fundet som projektilpasninger i VVM-sammenhænge. De kommuner/miljøcentre, der ikke har svaret, eller er noteret som ikke svaret, er kommuner/miljøcentre, som har sat kryds i både ja og nej eller ikke har sat et kryds. En af disse kommuner har ikke svaret på spørgsmålet, idet de vurderede, at amtet ikke havde stillet krav om projektilpasninger, og denne kommune må derfor vurderes til at have misforstået spørgsmålet. En anden kommune har ikke svaret, fordi de ikke har nogen miljøgodkendte husdyrbrug i kommunen. Kommunerne/miljøcentrene, der har svaret både ja og nej, kan være vurderet til et ja, men i og med, at det er et miljøcenter, der har svaret for disse kommuner, er det ikke til at vurdere i

hvilke kommuner, der stilles krav eller ej, og må derfor betragtes som en usikkerhed i analysen. Procenten på de, der ikke har svaret, rummer derfor, ved de procenter som ligger omkring 60 %, en halvdel, som har svaret både ja og nej.

Da det er ja og nej svar, må det være 50 % af disse svar, der gælder for et ja. Hvis ja og nej svarene, som er usikre, og som alle vil ligge over 38 %, bliver medtaget på en top 6 liste, så den sådan ud:

- Forhøjet ventilationsafkast (ca. 57 %)
- Staldsystem med lavt tab af ammoniak (ca. 49 %)
- Foderoptimering fx fytase og faseoptimering (ca. 49 %)
- Alternativ transportrute (ca. 49 %)
- Flytning af stald/lager (ca. 42 %)
- Nedfældning af gylle (ca. 38 %)

Hvis de to lister sammenlignes fås disse 5 gengangere, og disse må derfor vurderes til at være sikre stillede vilkår:

- Forhøjet ventilationsafkast
- Staldsystem med lavt tab af ammoniak
- Foderoptimering fx fytase og faseoptimering
- Alternativ transportrute
- Nedfældning af gylle

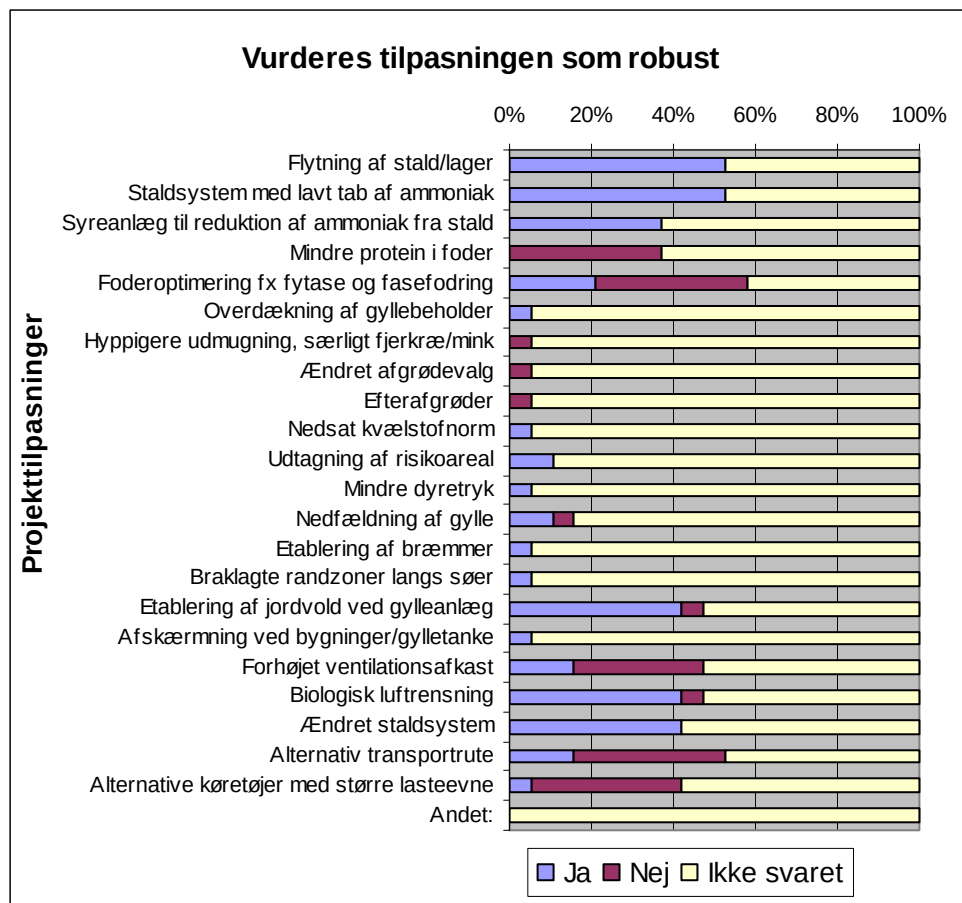
Robustheden af de stillede projektilpasninger blev af kommunerne/miljøcentrene vurderet til, jævnfør spørgsmål 2.1 og diagram 4.6:

- Flytning af stald/lager (ca. 54 % ja og 0 % nej)
- Staldsystem med lavt tab af ammoniak (ca. 54 % ja og 0 % nej)
- Etablering af jordvold ved gylleanlæg (ca. 42 % ja og ca. 8 % nej)
- Biologisk luftrensning (ca. 42 % ja og ca. 8 % nej)
- Ændret staldsystem (ca. 42 % ja og 0 % nej)
- Udtagning af risikoareal (ca. 12 % ja og 0 % nej)

De projektilpasninger, der er udvalgt på denne top 6 liste, er udvalgt fra, at flere procent af sagsbehandlere betragter dem som robuste end som ikke robuste. Eksempelvis er ”foderoptimering fx fytase og fasefodring” derfor fravalgt, idet ca. 22 % har svaret ja og ca. 38 % har svaret nej.

Af de mest hyppige i diagram 4.5 er der kun to projektilpasninger, som er gentagelser:

- Flytning af stald/lager
- Staldsystem med lavt tab af ammoniak


Diagram 4.6

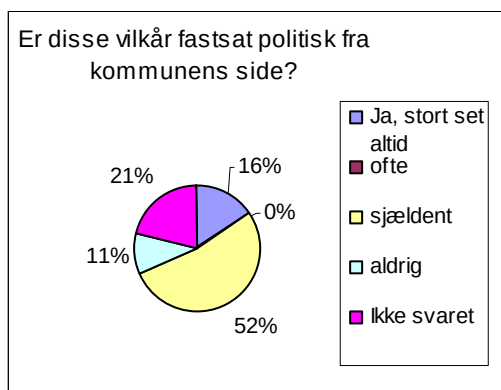
Diagrammet viser, hvilke projektilpasninger der vurderes som robuste. Mange kommuner/miljøcentre har ikke svaret på robustheden, og det tyder på, at i og med de ikke bruger dem, vurderer de ikke robustheden. Andre kommuner mener, at de ikke er i stand til eller har mulighed for at vurdere robustheden ved nogle af projektilpasninger ved kontrol af vilkåret. Dette forhold afspejles i, at der er mange, der ikke har svaret på robustheden af projektilpasningerne, og derfor den store procent af ikke svaret.

Standardvilkår anvendes i 9 kommuner/miljøcentre, i 2 anvendes de ikke, mens der er 9, der ikke har svaret på spørgsmålet, jævnfør spørgsmål 2.2. Igen blandt de kommuner/miljøcentre, der ikke har svaret, er der 6 kommuner/miljøcentre, som har svaret både ja og nej. Og standardvilkår vurderes derfor til at være brugt generelt. Grunden til dette er, at der som udgangspunkt stilles individuelt tilpassede vilkår. En anden grund er, at der i nogle tilfælde ikke anvendes standardvilkår, idet en af de interviewede sagsbehandlere antyder, at der er ud af de normalt ca. 60 stillede vilkår er ca. 13 % individuelt tilpassede vilkår, mens resten er standardvilkår (Sagsbehandler 2, 2006). Standardvilkårene er angivet af de forskellige kommuner/miljøcentre og er som følger:

- Støj og kontrol deraf.
- Krav fra husdyrbekendtgørelsen (Bekendtgørelse om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v.) herunder lokalisering, indretning af stalde, kapacitet af gødningsopbevaringsanlæg, opbevaring af husdyrgødning m.v., afløb, drift og vedligeholdelse, anvendelse af husdyrgødning m.v. og harmonikrav.
- Krav fra Lov om husdyrhold og arealkrav og herunder husdyrholdets størrelse, arealkrav, transport af gødning.
- Vilkår om grønt regnskab.
- Miljøgodkendelsen skal være til rådighed på arbejdspladsen.
- Bekæmpelse af fluer.
- Lugt.

Udover disse standardvilkår stiller kommunerne/miljøcentrene hyppigt vilkår om, jævnfør spørgsmål 2.3:

- Næringsstofftab, herunder udvaskning til grundvand og P-balance
- Vilkår vedrørende driften, og herunder udbringning af gylle, afgrødevalg, arealkrav og rene- re teknologi
- Lugt, herunder skærpede krav til flydelag og gylletransport
- Nabogener
- Jordforurening
- Affald



Sagsbehandlerne er ydermere blevet spurgt om, hvorvidt vilkårene er fastsat politisk, jævnfør spørgsmål 2.4, og generelt svarer flertallet af sagsbehandlere sjældent eller aldrig. Se også diagram 4.7.

Diagram 4.7

Kun 16 % svarer ja til, at vilkårene er fastsat politisk, mens at 52 % svarer sjældent, og 11 % svarer aldrig. Der er ingen sagsbehandlere, der har sat kryds i kategorien ofte.

De sagsbehandlere, der har svaret, at vilkårene kun sjældent eller aldrig er fastsat politisk, har så i stedet givet dette svar på, hvad vilkårene er fastsat ud fra:

- En faglig vurdering, der bygger på den enkelte sagsbehandlers erfaring og sammenholdes med retningslinierne i regionplanen.
- Om de er teknisk mulige.
- Vejledninger og afgørelser (Sagsbehandler 2, 2006).
- Oplæg fra forvaltningen.

Efter at sagsbehandlerne har fastsat vilkårene, er det så op til politikerne at godkende disse eller eventuelt ændre disse. En sagsbehandler nævner, at det nogle gange giver mulighed for at få mere lempelige vilkår for husdyrbruget (Sagsbehandler 2, 2006).

Sagsbehandlerne er ydermere blevet spurgt om, hvorvidt de vurderede nogle af vilkårene til at være kritiske at stille, jævnfør spørgsmål 2.5. Dertil svarer sagsbehandlerne, at det er vilkår vedrørende:

- Restriktioner angående arealanvendelse pga. økonomiske forhold for landmanden.
- Lugt, fordi vejledningen ikke er tilgængelig endnu.
- Produktionsrelaterede vilkår, fordi disse kan påvirke landmandens økonomiske forhold. Eksempelvis kan vilkår om kg kvælstof per hektar indvirke på kvaliteten og mængden af foderet til dyrene. Dette kan betyde, at landmanden skal have købt andet eller ekstra foder, som opfylder krav til foderet.
- Ukontrollerbare forhold såsom lugt og markdrift.
- Alle projekttilpasningerne nævnt i diagram 4.5, fordi det ikke er praktisk muligt at føre tilsyn med dem alle. Dertil har sagsbehandleren i kommunen ikke kompetencen eller ressourcerne til at matche landbrugskonsulenterne.

- Transport og lugt ved udbringning af husdyrgødning, fordi det indvirker på det personlige råderum, idet landmanden derved skal tage hensyn til både vilkår og naboer.

I spørgsmålet om, hvorvidt vilkårene sættes til hele produktionen eller kun til udvidelsen, jævnfør spørgsmål 2.6, er svaret fra sagsbehandlerne, at det afhænger af hvilken godkendelse, der gives. Ved lokaliseringsgodkendelse gives der kun til udvidelsen, jævnfør husdyrgødningsbekendtgørelsen. Ved kapitel 5 godkendelser gives der vilkår til den samlede bedrift, jævnfør godkendelsesbekendtgørelsen. I de tilfælde, hvor eksempelvis gylle fra udvidelsen sammenblandes med gylle fra den samlede bedrift, gælder vilkårene gylle fra den samlede bedrift.

Konsulenterne fra landbrugsorganisationerne eller amtet har næsten udelukkende ansvaret for brugen af metoderne, der bruges vedrørende miljøproblemerne; nitratudvaskning, ammoniak, lugt, fosforophobning og fosforudledning, i spørgsmål 2.7. Dem, der ikke har svaret på spørgsmålet overhovedet, svarer til 21 % af kommunerne. De eneste metoder, som kommunen/miljøcentret har brugt og dermed har haft ansvaret for, er FMK (ca. 79 %) og OML (ca. 16 %) til at beregne miljøproblemer vedrørende lugt. Metoderne, der bruges af konsulenterne er:

- Amtsregneark til at beregne miljøproblemerne nitratudvaskning (ca. 63 %), ammoniak (ca. 63 %), lugt (ca. 26 %) og fosforophobning (ca. 63 %). Dertil skal nævnes, at amtsregnearket for lugt bygger på FMK (ca. 53 %) (Landbrugskonsulent, 2006).
- Simmelsgaard III B (ca. 58 %) til at beregne miljøproblemerne nitratudvaskning og FMK (ca. 53 %) til at beregne lugt.
- Andet under ammoniak og fosforophobning (ca. 32 %).
- OML under lugt og fosforudledning (ca. 21 %).
- Nitratudvaskning og waterinfo og Daisy under nitratudvaskning, og "Jesper Bak" under ammoniak (ca. 16 %).

Metoderne er nævnt i rækkefølgen, hvor den mest hyppige er nævnt først. Se også diagram 4.8.

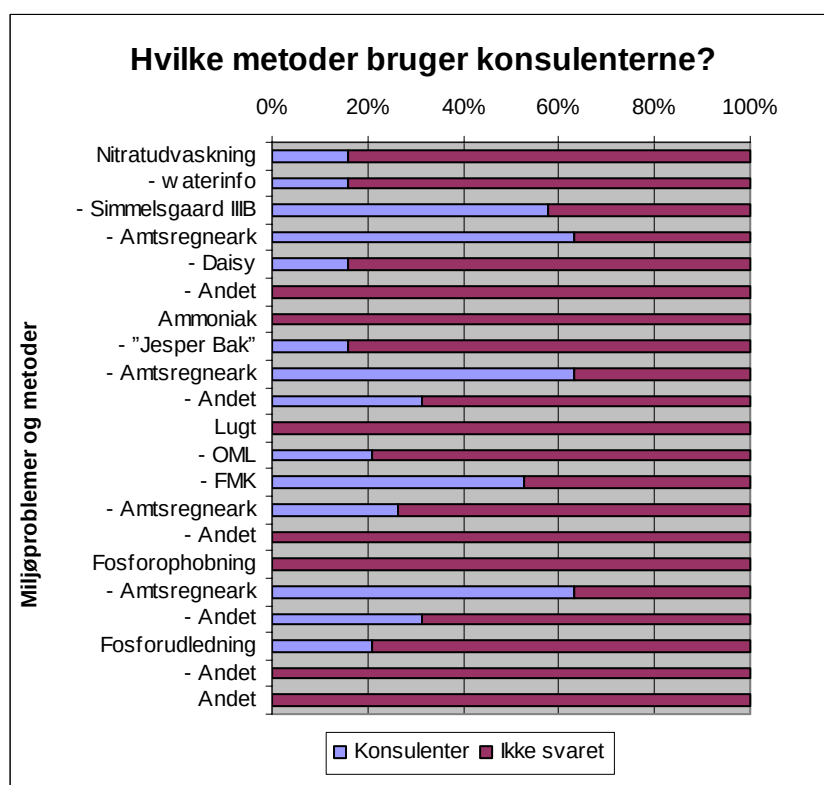


Diagram 4.8

Diagrammet illustrerer, hvilke metoder der bruges af konsulenter, samt hvilke sagsbehandlerne ikke bruger. Konsulenterne er i dette diagram defineret som landbrugskonsulenter eller amtsmedarbejdere. Diagrammet viser også, at mange kommuner ikke bruger disse metoder, men at det er konsulentopgaver. Miljøproblemet, der bliver belyst mindst med hensyn til metoder, er fosforudledning, men dette hænger højest sandsynlig sammen med, at der i regeringsoplægget til den nye godkendelse er nedsat en gruppe, der skal angive nye metoder til at måle fosfor generelt.

Der bliver i 17 kommuner/miljøcentre ikke brugt andre metoder, jævnfør spørgsmål 2.8, end de angivne i diagram 4.8. I 2 kommuner bliver der dog brugt andre metoder, såsom erfaring, naboforhold og udregninger af den hydrauliske overfladebelastning ved afledning af overfladevand til f.eks. vandløb. En af de interviewede sagsbehandlere angiver i øvrigt, at landmændene i højere grad burde være en del af det omkringliggende samfund og eksempelvis benytte sig af naboorientering, når de kører gylle ud (Sagsbehandler 2, 2006). Sagsbehandleren mener, at grunden til at de ikke gør det, er, at de reelt er bange for deres naboer og ikke helt har accepteret, at de er en virksomhed, og derfor ikke reagerer derefter. Sagsbehandleren forslår som løsning, at landmændene benytter sig mere af nabotække og begynder at acceptere, at de er en virksomhed. (Sagsbehandler 2, 2006)

4.2.2 Proportionalitetsprincippet og renere teknologi i miljøgodkendelsen af husdyrbrug

Proportionalitetsprincippet er et princip om, at de vilkår, som sagsbehandlerne stiller til landmanden, skal være økonomisk overkommelig for landmanden og samtidig have en miljøeffekt af en rimelig størrelse før, der kan stilles vilkår om eksempelvis renere teknologi. (Anker, 1996) Ingen af de adspurgte kommuner/miljøcentre har nedskrevne retningslinier/politikker for hensyntagen til proportionalitetsprincippet. Det må derfor være den enkelte sagsbehandlers vurdering og dermed individuelt fra kommune til kommune eller fra sag til sag.

Renere teknologi er normalvis ikke brugt indenfor landbruget, idet sagsbehandlere ikke har vurderet de nuværende metoder indenfor renere teknologi til at være rentable, hverken økonomisk eller miljømæssigt. (Sagsbehandler 2, 2006) (Landbrugskonsulent, 2006) (Landmand 1, 2006) (Landmand 2, 2006) (Landmand 3, 2006) IPPC-direktivet, jævnfør spørgsmål 2.12, som træder i kraft næste år, fastsætter, at de landbrug, som kan karakteriseres som I-virksomheder, skal opfylde kravet om brug af renere teknologi i henhold til de foreslåede i BAT-bladene. Derfor er det vigtigt, at der rent faktisk er renere teknologi, som er rentabelt for ikke at bryde proportionalitetsprincippet eller IPPC-direktivet. Dette forhold illustreres også i de følgende diagrammer 4.9 og 4.10. Følgende diagram 4.9 og 4.10 skitserer, hvilke forhold der influerer beslutninger vedrørende proportionalitetsprincippet og vilkår om renere teknologi.

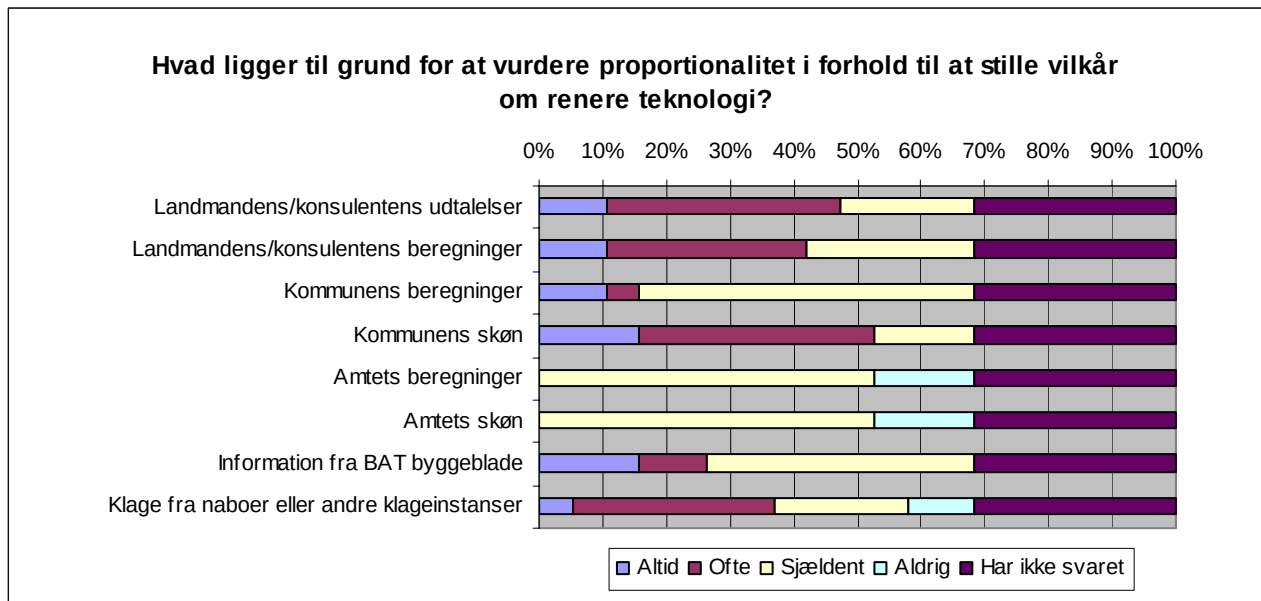


Diagram 4.9

Diagrammet illustrerer, hvad der ligger til grund for at stille krav om renere teknologi under hensyntagen til proportionalitetsprincippet. Omkring 30 % har ikke svaret på spørgsmålet.

Diagram 4.9 viser:

- at kommunens skøn, landmandens/konsulentens udtalelser og beregninger bruges mere ofte end altid og sjældent.
- at klage fra naboer og andre klageinstanser bruges mere ofte end altid, sjældent og aldrig.
- at amtets beregninger og skøn benyttes sjældent eller aldrig.
- at kommunens beregninger bruges mere sjældent i forhold til altid og ofte.
- at BAT byggeblade bruges mere sjældent end altid og ofte.

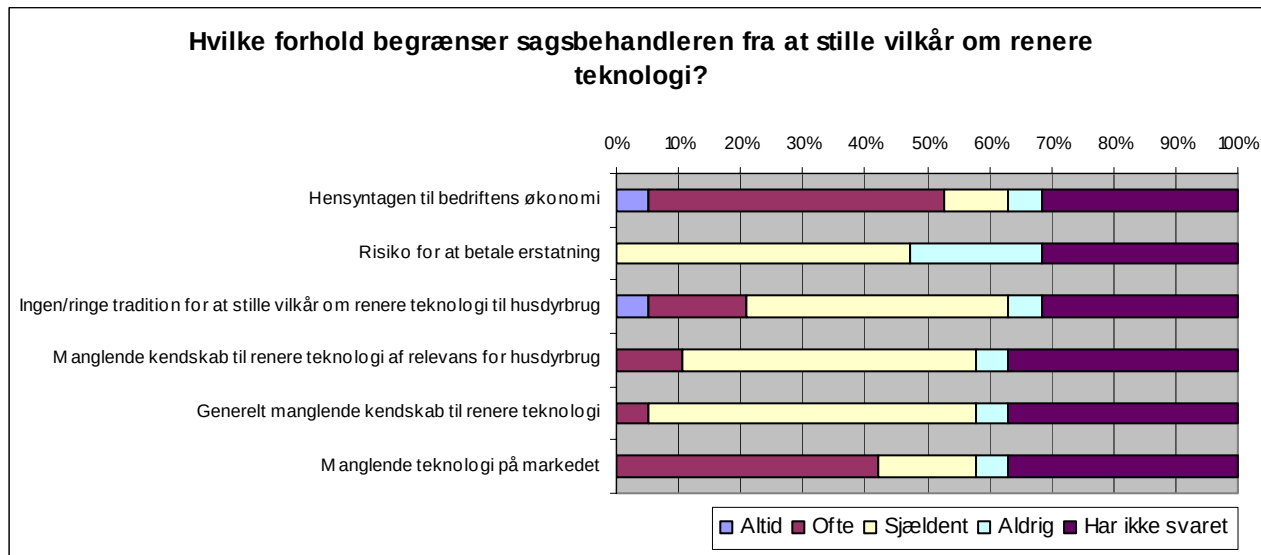


Diagram 4.10

Diagrammet viser hvilke forhold, der begrænser sagsbehandleren i at stille vilkår om renere teknologi.

Diagram 4.10 illustrerer:

- at det ofte er hensyntagen til bedriftens økonomi og på grund af manglende teknologi på markedet.
- at det er mere sjældent end altid, ofte eller aldrig, at følgende tre forhold begrænser sagsbehandlerne i at stille krav om renere teknologi;
 - Ingen/ringe tradition for at stille vilkår om renere teknologi til husdyrbrug
 - Manglende kendskab til renere teknologi af relevans for husdyrbrug
 - Generelt manglende kendskab til renere teknologi
- at det sjældent eller aldrig er risiko for at betale erstatning.

Diagram 4.10 viser hermed, at proportionalitetsprincippet begrænser sagsbehandlerne i at stille krav om renere teknologi på grund af de økonomiske hensyn til landmanden og den manglende renere teknologi.

I det følgende afsnit vil der blive gennemgået, hvorledes kommunernes/miljøcentrenes erfaring og praksis er med hensyn til tilsyn med husdyrbrug.

4.3 Tilsyn af husdyrbrug

Fremgangsmåden ved tilsyn med husdyrbrug aftales først med landmanden, og derefter får han et varslingsbrev, som bekræfter den telefoniske aftale med sagsbehandleren. (Miljøcenter 1, 2006) (Sagsbehandler 2, 2006) Landmanden skal som udgangspunkt varsles senest 14 dage før tilsynet (Moe et al., 2004). Undtagelsesvis kan landmanden dog modtage et varslingsbrev uden telefonisk kontakt i tilfælde af mistanke om vilkår, der ikke bliver overholdt. Dette varslingsbrev kan landmanden modtage få dage før tilsyn eller på samme dag tilsynet foretages. (Moe et al., 2004) (Miljøcenter 1, 2006) (Sagsbehandler 2, 2006)

Der er 7 kommuner/miljøcentre, der har nedskrevne interne arbejdsgange for udarbejdelsen af tilsyn med husdyrbrug, og 9, der ikke har, jævnfør spørgsmål 3.1. Disse skemaer er udarbejdet under hensyntagen til forskellige emner. Tilsynets indhold rettes derfor til efter følgende emner, og der laves tilsyn derefter:

- årstemaer vedtaget af Skov- og Naturstyrelsen
- forhold for differentieret tilsyn
- hvilke forhold udvidelsen eller ændringerne omhandler
- klager over husdyrbruget
- sagsbehandlerens vurdering
- politisk vedtagne årstemaer i kommunen

Sagsbehandlerne er derudover blevet spurgt efter, hvilke former for tilsyn, de anvender ved tilsyn af vilkår for husdyrbrug, jævnfør spørgsmål 3.2. Dette illustreres i diagram 4.11.

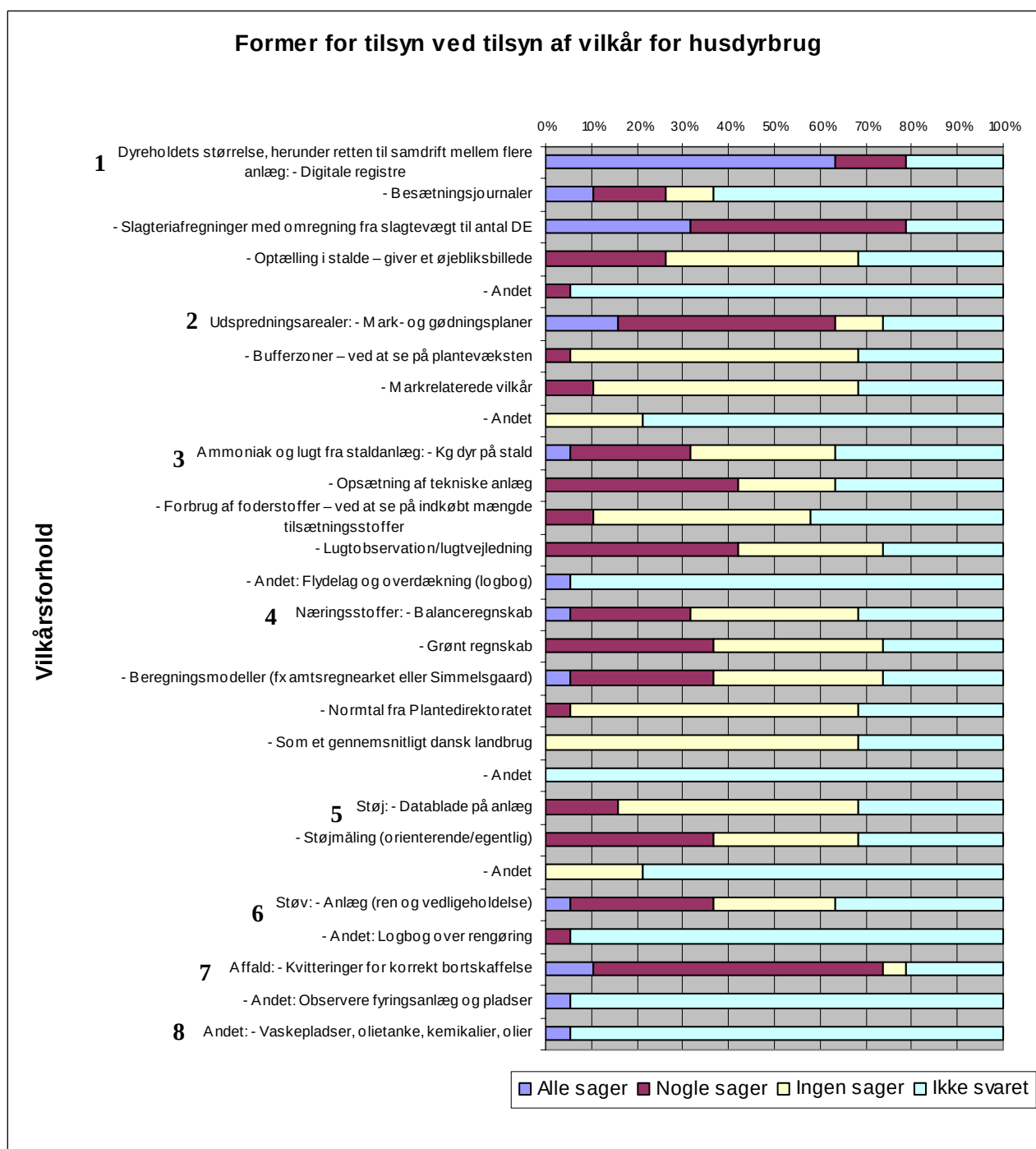


Diagram 4.11

Diagrammet illustrerer hvilke former for tilsyn, sagsbehandlerne laver ved tilsyn af vilkår for husdyrbrug. Der er i dette diagram kategoriseret 8 vilkårsforhold for tilsyn; "Dyreholdets størrelse, herunder retten til samdrift mellem flere anlæg" (Vilkårsforhold 1), "Udspretningsarealer" (Vilkårsforhold 2), "Ammoniak og lugt fra staldanlæg" (Vilkårsforhold 3), "Næringsstoffer" (Vilkårsforhold 4), "Støj" (Vilkårsforhold 5), "Støv" (Vilkårsforhold 6), "Affald" (Vilkårsforhold 7) og "Andet" (Vilkårsforhold 8). Andelen af "ikke svaret" ligger omkring 20 % eller derover. Andelen af "ikke svaret" er specielt høj ved angivelser af andre former end det angivne i diagrammet, hvilket kan tyde på, at de angivne former for tilsyn er dækkende for tilsyn af vilkår ved husdyrbrug. Andelen af "ingen sager" tolkes som det samme som "ikke svaret", idet at ingen angivne svar under et vilkårsforhold må betyde, at sagsbehandlerne ikke bruger dette. Andelen af "nogle sager" er generelt højere end andelen af "alle sager", hvilket bekræfter den individualitet, som sagsbehandlere

siger, der er ved et tilsyn af et husdyrbrug. Dette forhold illustreres også ved, at ingen sagsbehandlere benytter ”som et gennemsnitlig dansk landbrug” under vilkårsforholdet ”næringsstoffer”.

Diagram 4.11 illustrerer, at der kun er 4 ud af 28 vilkårsforhold (ca. 14 %), som bliver brugt mere end 50 %, hvis andelen af ”alle sager” og ”nogle sager” lægges sammen. Dette forhold tyder på, at tilsynene ikke er så omfangsrige. Igen kan dette forhold tyde på sagsbehandlernes manglende kompetence og argumentation for at udøve disse tilsyn ved landmanden er fakta, samt at de ikke ser mulighed for at tjekke disse vilkårsforhold, jævnfør afsnit 4.2. Samtidig er disse 4 vilkårsforhold redskaber, som er lette tilgængelige, idet de alle er papirer, som sagsbehandleren kan kræve at få fra landmanden, jævnfør miljøbeskyttelsesloven § 72 (Moe et al., 2004). Dertil kan sagsbehandlerne kræve at få lavet undersøgelser eksempelvis støjmålinger, som landmanden skal betale, dog skal sagsbehandleren vurdere proportionaliteten af disse (Moe et al., 2004). De 4 vilkårsforhold er:

- Vilkårsforhold 1:
 - o **”Dyreholdets størrelse, herunder retten til samdrift mellem flere anlæg”:**
 - **”Digitale registre”**
(ca. 80 % i alt, ca. 64 % ”alle sager” og ca. 16 % ”nogle sager”)
 - **”Slakteriafregninger med omregning fra slagtevægt til antal DE”**
(ca. 80 % i alt, ca. 32 % ”alle sager” og ca. 48 % ”nogle sager”)
- Vilkårsforhold 2:
 - o **”Udspretningsarealer”:**
 - **”Mark og gødningsplaner”**
(ca. 64 % i alt, ca. 16 % ”alle sager” og ca. 48 % ”nogle sager”)
- Vilkårsforhold 7:
 - o **”Affald”:**
 - **”Kvitteringer for korrekt bortskaffelse”**
(ca. 74 % i alt, ca. 10 % ”alle sager” og ca. 64 % ”nogle sager”)

Diagram 4.11 illustrerer i øvrigt, at der er 10 ud af 28 vilkårsforhold (ca. 36 %), som ligger over 25 % og under 50 % brug, hvis andelen af ”alle sager” og ”nogle sager” lægges sammen. Og at der er 9 ud af 28 vilkårsforhold (ca. 32 %), som ligger over 5 % og under 20 %, hvis andelen af ”alle sager” og ”nogle sager” lægges sammen. Der er i alt 4 ud af 28 vilkårsforhold (ca. 14 %), som ikke bruges, hvoraf 3 af disse er ”andet”. Disse forhold tyder igen på individuel sagsbehandling fra sag til sag og fra sagsbehandler til sagsbehandler. Dette forhold bekræftes i øvrigt af en af de interviewede sagsbehandlere, som siger, at det er meget individuelt fra sag til sag (Sagsbehandler 2, 2006).

Tilsyn med husdyrbrug er delvist gennemgået i afsnit 4.1, og herunder antal tilsyn per kommune, jævnfør generelle spørgsmål, hyppighed af tilsyn, jævnfør spørgsmål 3.3, og hvilke forhold, der afgør hyppigheden af tilsyn. Følgende forhold blev fundet:

- Der føres i gennemsnit ca. 46 tilsyn per kommune per år.
- Generelt fører kommunerne tilsyn hvert 3 – 4 år, og det sker efter de gældende minimumskrav.
- Forhold, der afgør hyppigheden er:
 - o Minimumskrav
 - o Politisk vedtagne tilsynsfrekvenser
 - o Differentieret tilsyn

- o Udvidelser eller ændringer af husdyrbruget
- o Gentagne klager over husdyrbruget

Sagsbehandleren har ved tilsyn pligt til at lovliggøre ulovlige forhold ved hjælp af administrativ håndhævelse, som er henstilling, indskærpelse, politianmeldelse, påbud og forbud, og gives i nævnte rækkefølge. Politianmeldelse er dog karakteriseret som retsvæsenets ansvar, når den er afgivet. Henstilling, indskærpelse, påbud og forbud skal kommune selv følge op på. Henstilling gives ifølge teorien oftest og efter, at sagsbehandleren har fundet utilfredsstillende forhold på husdyrbruget, og kan både være mundtlig og skriftlig. Efter denne henstilling skal landmanden rette op på forholdene inden en vis tidsfrist. Indskærpelse gives via brev, og de omtalte forhold skal bringes i orden inden for en vis tidsfrist, men tonen af dette brev er mere formel, og efterfølgende skridt, hvis forholdet ikke bringes i orden, er politianmeldelse. Påbud er sidste advarsel inden forbud, og kan gives efter en indskærpelse, der ikke er fulgt. Påbud og forbud er de skrappeste håndhævelser en sagsbehandler kan benytte sig af, og skal varsles, idet det kan betyde lukning af et husdyrbrug. (Moe et al., 2004) I spørgeskemaet er undersøgt, hvor tit disse håndhævelser gives, jævnfør spørgsmål 3.5, og hyppigheden af disse er illustreret i diagram 4.12.

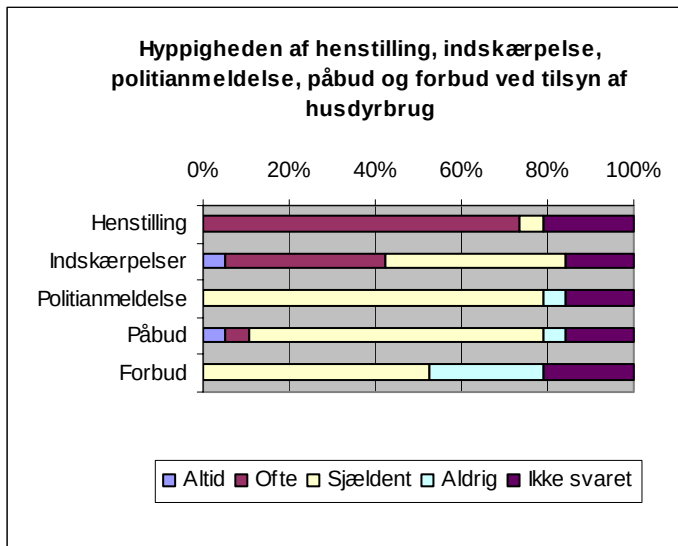


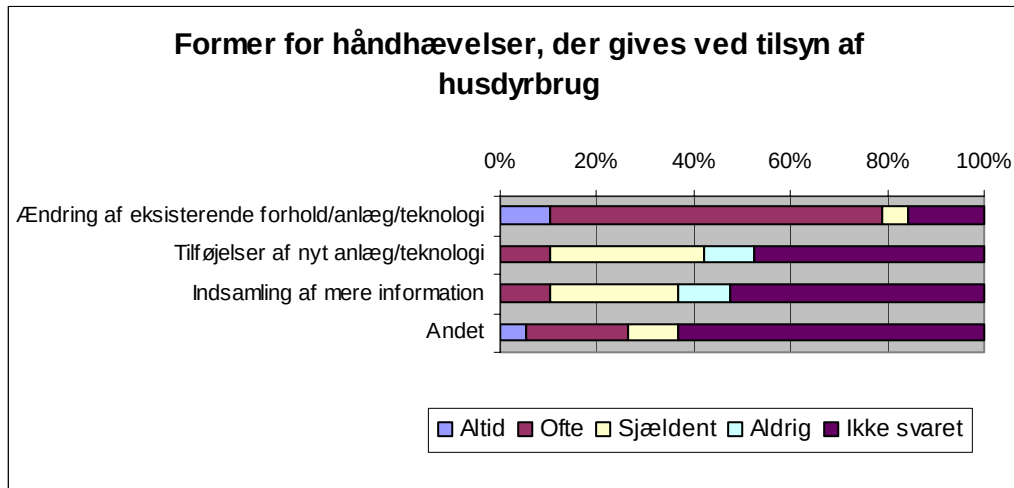
Diagram 4.12

Diagrammet viser hvor tit de fem forskellige håndhævelser gives ved tilsyn af husdyrbrug. Ca. 15 % har ikke svaret på dette spørgsmål, mens at 1 kommune ved henstilling ikke har svaret på hyppigheden, og det kan tyde på, at der ikke gives henstillinger i denne kommune. Dertil har en lille andel af kommunerne/miljøcentre angivet, at de aldrig giver politianmeldelse, påbud og forbud. Politianmeldelse og forbud er de eneste to håndhævelser, som enten gives sjældent eller aldrig. Få kommuner/miljøcentre har angivet, at der altid gives indskærpelser og påbud, og dette stemmer ikke

overens med fornævnte almindelige forhold, jævnfør Moe et al., 2004. Henstillinger gives oftest, dernæst indskærpelser og påbud, og dette stemmer til dels overens med fornævnte reference.

En sagsbehandler omtaler, at grunden til, at der ikke bliver givet politianmeldelse er, fordi dette er meget politisk, og sagsbehandleren vurderer, at der er meget få kommuner, der vil gå så vidt. (Sagsbehandler 2, 2006) En anden sagsbehandler nævner, at de i kommunen kun giver politianmeldelse, påbud og forbud ved uanmeldte tilsyn. Den primære begrundelse for, at der ikke gives politianmeldelse, påbud og forbud må dog være, at det ikke er nødvendigt, og at landmanden som regel følger de administrative håndhævelser, som sagsbehandleren giver.

Sagsbehandlerne er ligeledes blevet spurgt efter, hvorfor der gives de forskellige håndhævelser, jævnfør spørgsmål 3.6, og dette illustreres i det følgende diagram 4.13.


Diagram 4.13

Diagrammet illustrerer hvilke former for håndhævelser, sagsbehandlerne giver ved tilsyn af husdyrbrug. De former for håndhævelser, der ikke er svaret på, ud over de sædvanlige 15 %, kan betegnes, som

former, der ikke bliver brugt. Dette forhold kan også tyde på, at formerne ikke helt dækker de former, som sagsbehandlerne benytter. At det ikke er de rette former, der er angivet i diagrammet, illustreres også ved den højere procent af ofte og altid ved formen "andet", samt at 9 ud af 19 kommuner/miljøcentre har tilføjet uddybninger og andre former under de angivne former. Formen "Ændring af eksisterende forhold/teknologi" er benyttet af omkring 80 % af sagsbehandlerne, og hvoraf nogle endda benytter denne form altid. Dette forhold er også tilkendegivende, at det netop er tilsyn, dette spørgsmål er rettet imod. Hvorimod formerne "tilføjelser af nyt anlæg/teknologi" og "indsamling af mere information" mere benyttes ved udarbejdelse af miljøgodkendelse for et husdyrbrug eller på baggrund af ny lovgivning eller temaer eksempelvis logbog ved gyllebeholdere.

Sagsbehandlerne har angivet følgende uddybninger af de angivne former for henstillinger, indskærpsler, politianmeldelse, påbud og forbud, der gives ved tilsyn:

- "Ændring af de eksisterende forhold/anlæg/teknologi":
 - o Dræn omkring stalde/anlæg fjernes
 - o Husdyrgødning og aftaler derom, herunder;
 - Gyllebeholder og føring af logbog
 - Møddingsplads/ensilageplads
 - o Håndtering af døde dyr
 - o Ikke afbrænding af affald
 - o Lovliggøre dyrehold
 - o Olietanke
 - o Overdækning af markstakke
- "Tilføjelser af nyt anlæg/teknologi":
 - o Kemikalierum
 - o Påfyldningstank til sprøjte ved markboring
 - o Husdyrgødning, herunder;
 - Tagrender ved møddingsplads etableret
 - Afløb til overfladevand fjernes og etablere tilløb til gyllebeholder
- "Indsamling af mere information":
 - o Tidligere gødningsregnskab og slagteriafregninger
- "Andet":
 - o 10-års beholder kontrol
 - o Sløjfning af gamle vandindvindingsanlæg

Mange af disse former henviser til regler i de nye love og bekendtgørelser, som landmanden efterhånden bliver påkrævet, og er sammenskrevet på grundlag af forfatterens erfaring med tilsyn, interviews og spørgeskemaerne. Disse former er ikke angivet i regnearket for svarene på spørgeskemaerne – se også bilag D. Der er en del gengangere af formerne i svarene fra sagsbehandlere, og dette tyder på, at der trods den individuelle sagsbehandling, håndhæves ensartet, hvilket kun er positivt. Dog kan disse håndhævelser stadig afhænge meget af de individuelle forhold omtalt før, som er; årstemaer vedtaget af Skov- og Naturstyrelsen, forhold for differentieret tilsyn, hvilke forhold udvidelsen eller ændringerne omhandler, klager over husdyrbruget, sagsbehandlerens vurdering og politisk vedtagne årstemaer i kommunen.

Sagsbehandlere er ligeledes blevet spurgt om, hvorvidt de nogensinde har samarbejde med andre instanser eller afdelinger for at undgå flere besøg, jævnfør spørgsmål 3.7, ca. 16 % (3 ud af 19) af kommunerne har ikke svaret på spørgsmålet. Spørgsmålet er stillet med henblik på at undersøge om, der koordineres tilsyn med andre myndigheder for at spare ressourcer både for sagsbehandlere og for landmændene. Sammenkoordinerede tilsyn kan også hjælpe til mere samarbejde på tværs af de forskellige tilsyn og medvirke til mere forståelse for andre vinkler og synspunkter på, hvordan tilsyn og vilkår indvirker på landmandens dagligdag, samt hvilke fordele og ulemper det giver for landmanden og andre tilsynsmyndigheder. Kommunernes/miljøcentrenes praksis illustrerer:

- at i ca. 58 % (11 ud af 19) af kommunerne/miljøcentrene gør de aldrig.
- at i ca. 21 % (4 ud af 19) af kommunerne/miljøcentrene gør de sjældent.
- at i ca. 5 % (1 ud af 19) af kommunerne/miljøcentrene gør de ofte.
- at i 0 % af kommunerne/miljøcentrene gør de altid.

En kommune, der har angivet, at de sjældent gør det, har svaret, at de har ført tilsyn med byggeafdelingen samt med kommunens affaldskonsulent. Vurderingen af dette forhold må være, at det gør kommunerne/miljøcentrene aldrig eller sjældent.

I det efterfølgende vil det blive gennemgået, hvilke ønsker og råd sagsbehandlere har til den fremtidige godkendelse af husdyrbrug.

4.4 Ønsker og råd til den fremtidige godkendelse af husdyrbrug

Sagsbehandlere er i spørgeskemaet blevet spurgt om fem forskellige forhold omkring den fremtidige godkendelse af husdyrbrug. De overordnede emner i spørgsmålene er:

- Kommunernes udfordringer til den fremtidige samlede godkendelse af husdyrbrug og herunder også VVM delen.
- Mangler i det nuværende vejledningsmateriale til godkendelse af husdyrbrug.
- Andre relevante forhold.
- Ønsker til den fremtidige godkendelse af husdyrbrug.
- Gode råd til de ansvarlige for udarbejdelsen af den fremtidige godkendelse af husdyrbrug.

Med undtagelse af ca. 16 % så har alle kommuner/miljøcentre har svaret på, hvilke udfordringer de vurderer, vil komme i forbindelse med den nye godkendelse af husdyrbrug, jævnfør spørgsmål 4.1, mens at kun ca. 20 til 25 % har svaret på de resterende spørgsmål 4.2 til 4.5.

Følgende udfordringer er angivet:

- **Bevarelse af fagligheden i kommunerne eller forøgelse af fagligheden**, når amterne bliver nedlagt. Nogle kommuner har allerede nu problemer med at holde på folk og få folk til at varetage godkendelser og tilsyn af husdyrbrug. Eksempelvis finder nogle amtsmedarbejdere job tættere på deres nuværende bopæl, og afslår jobbet i den kommune, som de er blevet anvist et job, og som kan ligge langt fra deres bopæl. Måske overvejer amtsmedarbejderne også det kommende faglige niveau i en kommune i forhold til deres tidligere job ved amtet, hvor der trods alt sidder flere sagsbehandlere af samme kaliber. Forøgelsen af fagligheden hænger dog også sammen med, om kompetence gode amtsmedarbejdere vil arbejde i kommunen, men det hænger også sammen med, om kommunerne kan skaffe økonomi til at øge fagligheden ved at ansætte nye folk eller ved at opkvalificere de nuværende sagsbehandlere. (Sagsbehandler 2, 2006)
- **En samlet godkendelse af husdyrbrug**, idet der er mange forhold i den nuværende godkendelse af husdyrbrug, der skal koordineres. Nogle sagsbehandlere tror ikke helt på, at det kan lade sig gøre at kombinere de mange forskellige lovgivninger, men vil absolut gerne have det. Nogle angiver, at den nuværende lovgivning er et problem, og derfor må erstattes med mere gennemskueligt og forenklet lov materiale, og det tager tid.
- **Amternes nuværende opgaver**, eksempelvis vurdering af tålegrænser og maksimal udledning af kvælstof og fosfor fra landbruget til naturområder, grundvand, overfladevand mv. Disse opgaver har kommunernes sagsbehandlere ikke berørt i deres gennemgang af husdyrbrug og har derfor ikke kompetencen til at løse disse. At kommunerne derfor får ressourcer til at imødekomme løsningen af disse opgaver er af stor betydning for en fyldestgørende sagsbehandling.
- **Etablering af renere teknologi** indenfor landbrug samt effekten deraf. Renere teknologi er ikke brugt almindeligvis i godkendelsen af husdyrbrug. De primære grunde til dette er, at teknologien skifter hele tiden, samt at kommunen har svært ved, overfor landmanden/konsulenten at begrunde vilkår herfor, hvis proportionalitetsprincippet skal opfyldes. Hvis teknologien skifter hele tiden, betyder det måske, at investeringen ikke kan tjenes ind igen, eller at sagsbehandleren har svært ved at sætte konkrete tal på miljøgevinsten, hvis de mener, at teknologien ikke er gennemprøvet. Dertil er effekten af renere teknologi også afhængig af, hvor stort husdyrbruget er. De interviewede landmænd mener ikke, det kan betale sig for dem, hvilket de understøttes i af den interviewede landbrugskonsulent. (Landmand 1, 2006) (Landmand 2, 2006) (Landmand 3, 2006) (Landbrugskonsulent, 2006)
- **Tiltag indenfor lugtbegrænsning**. Lugt er blevet et større problem, dels fordi der er kommet mere fokus på dette problem og dels fordi flere og flere, der bor på landet, synes generet af lugten. Lugt er også i høj grad blevet reguleret, eksempelvis ved forskellige krav til håndtering af husdyrgødning både på marken såsom nedfældning af gyllen med det samme og på husdyrbruget såsom flydelag på gyllebeholder. (Teknologirådet, 2005)
- **Rationelle og smidige arbejdsgange** for udførselen af den samlede godkendelse af husdyrbrug. De nuværende arbejdsgange af VVM og miljøgodkendelse af husdyrbrug er, af flere kilder blandt andet, karakteriseret som overlappende, uden effekt, tvetydig, kompliceret og omfangsrig. Alle disse påstande kan en forenklet og samlet godkendelsesprocedure for husdyrbrug afhjælpe. Se også punktet om ”En samlet godkendelse af husdyrbrug”.

- **Ressourcer til GIS og IT programmer**, sådan at kommunens sagsbehandlere kan matche landbrugets rådgivere og herunder specielt sammenføring af registre såsom GLR, CHR, gødningsregnskaber, pesticidforbrug, normtal, jordbrugsdatabaser mm. Kommunerne har, som før nævnt, ikke i øjeblikket kompetencerne eller ressourcer til at efterkomme dette punkt.
- **Om sagsbehandlingen af godkendelse af husdyrbrug kommer for tæt på borgerne**, specielt VVM. Behandling af godkendelse af husdyrbrug i kommunerne kan eksempelvis være præget af, at kommunale politikere, som måske både er landmand og sidder i kommunalbestyrelsen og dermed er med til at sætte normerne for, hvorledes hans eget husdyrbrug skal reguleres. Dette forhold kan eksempelvis få indflydelse på den nye kommunes administrationsgrundlag for VVM.

En af sagsbehandlerne beskriver blandt andet den nuværende situation i forhold til den kommende således: *"For X kommune kan der blive problemer med at få tilstrækkeligt kvalificeret personale. Allerede i dag er der, på grund af ressourceproblemer i amt og kommuner, en tendens til at landbrugskonsulenterne laver mere og mere af de myndighedsmæssige opgaver. Dette stiller store krav til de medarbejdere i kommunerne, som skal vurdere materialet, idet konsulenterne jo sidder på samme side af bordet som landmanden. Det er min erfaring, at langt de fleste landbrugskonsulenter laver et særdeles kompetent arbejde og jeg betragter dem som gode med- og modspillere. MEN det er afgørende for en god sagsbehandling, at kommunen har velkvalificerede medarbejdere på området."* Generelt vurderes det, at bevarelsen af kompetence er den største udfordring.

Vejledningsmaterialet vurderes af størstedelen af sagsbehandlerne til at være fyldestgørende, dog forslår de fleste, at vejledningen kommer rimelig hurtig eller i forbindelse med loven og bekendtgørelsen, hvilket ellers er langt fra tilfældet. Andre sagsbehandlere nævner forhold i vejledningsmaterialet, såsom:

- at differentieret tilsyn er svært at anvende ved landbrug pga. den forholdsvis megen skriftlige karakter. Eksempelvis kan husdyrbrug blive kategoriseret som niveau 1, hvis de har;
 - et miljøledelsessystem eller lignende som sagsbehandleren har mulighed for at se og drøfte,
 - skriftlige procedurer for vilkår/miljøregler og korrigerende handlinger dertil,
 - haft højest en overskridelse af vilkår/miljøregler, hvor myndigheden har givet indskærpelse, påbud eller forbud,
 - og har efterfulgt henstillinger, påbud og indskærpelser de senest fire år.(Miljøministeriet, 2004)

At et husdyrbrug skulle have et miljøledelsessystem for at opnå niveau 1 kan være af meget skriftlig karakter. Dog er det forfatterens opfattelse, at miljøledelsessystem og skriftlige procedurer ikke er noget, som ret mange husdyrbrug har.

- at der er for meget informationsmateriale, som ikke kan bruges i en konkret situation, og herunder eksempelvis BAT-noterne. Se førnævnte punkt om "Etablering af renere teknologi" i dette afsnit og efterfølgende perspektivering i kapitel 6.
- at generelt dækker vejledningerne; "Vejledningen om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v." og "Vejledningen om godkendelse af husdyr", og hvis der er tvivlsspørgsmål rettes de til Skov- og Naturstyrelsen.

- at der er mere vejledning i forhold til at bruge vilkårene angivet i diagram 4.5. Dette punkt drejer sig igen om kompetence, som amtsmedarbejdere besidder, idet vilkårene er taget ud fra VVM sammenhænge.

En af de interviewede sagsbehandlere angiver, at landbrugsområdet ikke er et nemt område at arbejde med, dels pga. den megen lovgivning og dels pga. den manglende kompetence blandt sagsbehandlere. (Sagsbehandler 2, 2006) Dette er også grunden til, at landbrugets sagsbehandling mere og mere overgår til landbrugskonsulenterne, idet landmændene ikke selv kan følge med udvikling indenfor reguleringen af husdyrbrug, samt at det er svært for dem at planlægge flere år ad gangen til investeringer. (Landmand 1, 2006) (Landmand 2, 2006) (Landmand 3, 2006) En landbrugskonsulent udtaler dertil, at det ville være rart med noget langsigtet lovgivning, sådan at landmanden kan langtidsplanlægge i stedet for hele tiden at skulle tilpasse husdyrbruget efter nye krav. (Landbrugskonsulent, 2006) Eksempelvis gør IPPC direktivets og de dertilhørende BAT noter inddragelse af renere teknologi svært for sagsbehandlere, konsulenterne og landmanden, idet mange af disse ikke kan efterleve proportionalitetsprincippet, og dermed ikke bidrager til gevinster for miljøet og landmanden. Der er derfor et udbredt ønske om mere vejledning i at bruge IPPC-direktivet for husdyrbrug. Et andet ønske fra både landmænd, konsulenter og sagsbehandlere er zoneringer af det danske land på grund af, at husdyrbrugene inddrager områder, som er meget forskellige med hensyn til talegrænser og gener for det omkringliggende samfund. (Sagsbehandler 2, 2006) (Landbrugskonsulent, 2006)

En sagsbehandler foreslår en vidensportal, hvor alt viden om godkendelse af husdyrbrug er samlet, ligesom hjemmesiden for vandmiljøplan III. Problemet i dag er den megen viden, der er tilgængelig flere forskellige steder, og det giver ikke et overblik. (Sagsbehandler 2, 2006) Og endeligt har en sagsbehandler angivet, at det ville være bedre med vilkår, der satte vilkår for alle landbrug og ikke bare for husdyrbrug, fordi de har dyr, men også for husdyrløse landbrug, sådan at det er naturen, der bliver tilgodeset i alle henseender.

Redegørelsen af erfaringer og praksis af godkendelse af husdyrbrug vil efterfølgende blive brugt til at anskueliggøre, hvilke fordele og ulemper der er ved at godkende husdyrbrug ude i kommunerne for dermed at svare på spørgsmål 2 i problemformuleringen.

5.0 Sammenligning af amtslige og kommunale erfaringer og praksis

Formålet med dette afsnit er at sammenligne de fundne kommunale erfaringer og praksis i dette projekt med erfaringer med det eksisterende godkendelsessystem af husdyrbrug, samt at drage paralleller til implementeringsteorien. Formålet er dermed også at finde forbedringer til det fremtidige godkendelsessystem af husdyrbrug, og dermed svare på analysespørgsmål 2: **Hvordan kan de kommunale og amtslige erfaringer forbedre den fremtidige godkendelses praksis for husdyrbrug?**

I sammenligningen vil der blandt andet blive taget udgangspunkt i at sammenligne de fundne kommunale erfaringer og praksis i kapitel 4 med erfaringer og praksis med VVM-godkendelserne fra erfaringsopsamlingerne; ”Udbyttet af VVM – Evaluering af VVM i Danmark” og ”Opsamling af erfaringer med behandling af sager vedrørende husdyrprojekter efter VVM-regler”, jævnfør afsnit 2.1.3. En ulempe ved disse erfaringsindsamlinger er, at de omhandler henholdsvis VVM generelt og VVM i forhold til husdyrbrug, og ikke specifikt for Viborg Amt. Men som beskrevet i kapitel 4, er det, det generelle billede af godkendelse af husdyrbrug, der er i fokus og dermed udgangspunktet for dette projekt, hvor Viborg Amt dog er brugt som case. Se også kapitel 3.0 Metode og afgrænsning.

De fundne resultater vil blive set i et implementeringsteoretisk perspektiv, og der vil derfor blive taget udgangspunkt i flere vinkler af en implementeringsproces, dog vil der specielt blive fokuseret på markarbejder- og målgruppeadfærd ved implementering af offentlig forvaltning.

Den efterfølgende sammenligning af amtslige og kommunale erfaringer og praksis vil blive sammenlignet i forhold til:

- Organisering af godkendelserne af husdyrbrug og herunder hvorledes, og hvem der har været involveret i en godkendelse af et husdyrbrug både ved VVM og miljøgodkendelse.
- Praksis af godkendelse af husdyrbrug og herunder, hvilke metoder, paradigmaer og vejledninger, der er blevet brugt, samt hvorledes de kommunale og amtslige medarbejdere har praktiseret disse.
- Projekttilpasninger og robustheden af disse samt miljøgodkendelsen og vilkårsfastsættelsen heri, og hvilke bevæggrunde der ligger bag de kommunale begrundelser herfor, og dertil de amtslige påvirkninger heraf.
- Tilsyn af de angivne vilkår i godkendelserne samt hvilke bevæggrunde, der ligger bag de forskellige former af tilsyn, for at give et bud på eventuelle forbedringer af denne praksis.
- Til slut i denne sammenligning vil der blive inddraget relevante paralleller til implementeringsteorien. Formålet med sammenligningen og inddragelse af teori er at analysere hvilke forhold, der er vigtige, og hvilke der spiller ind på den nuværende godkendelses praksis af husdyrbrug.

Og i slutningen af dette afsnit vil der blive samlet op på de ovennævnte punkter i forhold til inddragelsen af interessenter under en godkendelsesproces af et husdyrbrug og inddragelse af dette i implementeringsteorien.

5.1 Organisering af godkendelse af husdyrbrug

Den overordnede organisering af regulering af husdyrbrug ligger ved Miljøministeriet, og herunder varetager Skov- og Naturstyrelsen specielt generelle forhold for godkendelse af husdyrbrug, jævnfør ”Bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Skov og Naturstyrelsen” § 23. Dette er på grund af, at husdyrbrug almindeligvis ligger i det åbne land eller inddrager arealer i det åbne land, som er under planlovens regi, og som Skov- og Naturstyrelsen varetager for Miljøministeriet. (Skov- og Naturstyrelsen, 2006C) Dertil er der to overordnede og uafhængige klageinstanser; Naturklagenævnet og Miljøbeskyttelsesnævnet. Naturklagenævnet er blandt andet klageinstans i sager vedrørende en række love om regulering af fast ejendom, og herunder er f.eks. planloven, naturbeskyttelsesloven og miljømålsloven, som blandt andet rummer de internationale naturbeskyttelsesområder (Naturklagenævnet, 2006). Miljøklagenævnet er blandt andet klageinstans for sager i medfør af miljøbeskyttelsesloven (større og principielle sager), lov om aktindsigt i miljøoplysninger og miljømålsloven (Miljøklagenævnet, 2006).

Organiseringen af de nuværende godkendelser af husdyrbrug foregår, jævnfør kapitel 2 figur 2.1, i amtet for VVM-godkendelser, screeningsgodkendelser samt anmeldegodkendelser, og i kommunen for miljøgodkendelser, lokaliseringsgodkendelser og andre godkendelser givet i forhold til erhvervsmæssigt dyrehold og ikke-erhvervsmæssigt dyrehold samt tilsyn deraf, jævnfør tabel 2.1.

Amterne arbejder som hovedregel sammen via deres administrationsgrundlag samt deres hjemmesider. Via disse to medier kommunikeres videre til interessenter såsom politikere, ansøgere, konsulenter, kommuner, interesseorganisationer og andre interessenter (Kørnøv og Christensen, 2005). En ansøgning om VVM-godkendelse, screening og anmeldelse efter anmeldordningen foregår generelt på følgende måde:

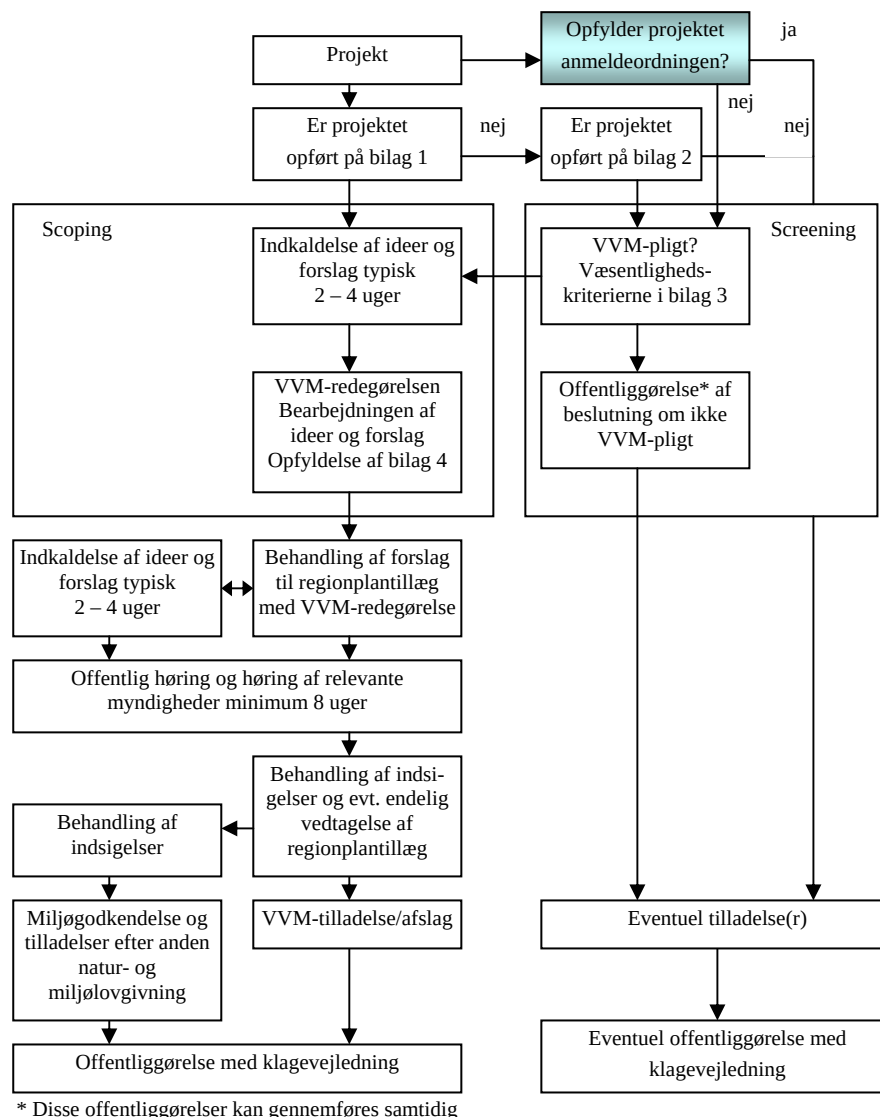
- Ansøger kontakter sin konsulent for at planlægge ansøgningens indhold og omfang, og der laves dermed en ansøgning om ændring af husdyrbruget, eller anmeldeskemaet, jævnfør bilag 5 i samlebekendtgørelsen, udfyldes. (Landmand 2, 2006)
- Ansøgningen sendes til amt og kommune samtidig, eller anmeldelsen sendes til amtet. (Viborg Amt, 2006)
- Amtet vurderer, om der er behov for en VVM-godkendelse eller en screening, og kommunen vurderer, om der er behov for en miljøgodkendelse.
- Efterfølgende forløb kan ses i figur 5.1.

En miljøgodkendelse for et husdyrbrug udarbejdes efter følgende arbejdsgang, jævnfør kapitel 4 afsnit 4.2:

- Indledende møde med ansøger/konsulent om, hvilke oplysninger kommunen/miljøcenteret skal have.
- Kommunen/miljøcenteret skriver miljøgodkendelsen, når alle oplysninger er indhentet.
- Kommunen/miljøcenteret sender miljøgodkendelsen retur til ansøger/konsulent.
- Kommunen/miljøcenteret modtager en kommenteret miljøgodkendelse med ønsker fra ansøger/konsulent om hvilke vilkår, de gerne vil have ændret. Og de har efterfølgende en dialog om dette enten telefonisk eller ved et møde, hvor de når frem til en løsning, som begge parter synes er tilfredsstillende.

- Miljøgodkendelsen sendes til høring, gives og revurderes om 8 år i så fald, der ikke sker ændringer i de givne forhold, som vilkårene er fastsat efter.

Amterne og kommunerne arbejder sammen ved VVM-godkendelser og eventuelle andre ændringer af husdyrbrug såsom screeninger og anmeldelser efter anmeldeordningen, som kræver en miljøgodkendelse, og tager som regel et opstartsmøde, hvis der er behov for dette. Herefter holdes løbende kontakt imellem de to myndigheder og ansøger/konsulent. Det er i høj grad på det tekniske plan såsom ved beregninger, at konsulenten inddrages. (Viborg Amt, 2006) Opstartsmøde og løbende kommunikation med ansøger/konsulent er også meget hyppigt ved udarbejdelse af de individuelle miljøgodkendelser i kommunerne, jævnfør afsnit 4.2. At dette forhold er gældende ved begge myndigheder, må være et tegn på, at der er behov for dette, og det bør dermed bibeholdes i den fremtidige godkendelse af husdyrbrug.


Figur 5.1

Figuren viser, hvorledes arbejdsgangen er fra, at myndigheden modtager en ansøgning om ændring af et husdyrbrug til den sidste offentliggørelse af forskellige godkendelse eller andre afgørelser. Anmeldeordningen kan ikke anvendes ved ændringer af husdyrbruget, hvor grænserne for obligatorisk VVM overskrides, jævnfør samlebekendtgørelsen. (Miljø- og Energiministeriet, 2001) (Skyggefeltet er dog angivet af forfatteren)

Hvis arbejdsgangen fra VVM, screening, anmeldelse efter anmeldeordningen og for miljøgodkendelse af et husdyrbrug sammenlignes, er den store forskel 1. offentlighedsfase ved VVM, som ikke gennemføres ved de resterende godkendelser. Om denne offentlighedsfase kan afskaffes i den kommende samlede godkendelse af husdyrbrug, er en mulighed, men ikke med den nuværende lovgivning for VVM jævnfør samlebekendtgørelsen. Dog er det et krav, at offentligheden skal have

mulighed for indsigelser jævnfør Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af den 26. maj 2003. Sammenligning af den øvrige arbejdsgang er nogenlunde den samme. Der synes dog mere indflydelse/høring af ansøger/konsulent ved miljøgodkendelsen og fastsættelsen af forhold/vilkår. Dette kan tyde på, at kommunen er tættere på borgeren end amtet er. Et andet forhold, som bekræfter, at kommunen er tættere på borgeren, er proportionalitetsprincippet. En VVM-sagsbehandler fra Viborg Amt påpeger også dette forhold, men siger desuden, at dette forhold ikke gør sig gældende for amtet (Viborg Amt, 2006). Amtet kan dermed ikke sætte krav via forhold/betingelser via VVM-godkendelsen, jævnfør samlebekendtgørelsens § 8, som kommunen kan via deres vilkår i miljøgodkendelsen. Amtets vurdering bygger på de væsentlige miljøpåvirkninger af ændringen af husdyrbruget og dermed om, der kan gives VVM-godkendelse eller ej. Dette betyder, at hvis der er miljøpåvirkninger, som amtet vurderer som væsentlige, kan de kræve projektet ændret, sådan at det ikke er tilfældet, eller lade være med at give VVM-godkendelsen. Kommunen kan derimod, som før nævnt, kræve direkte vilkår opfyldt, før miljøgodkendelsen gives, men med forbehold for overholdelse af proportionalitetsprincippet. Dog er der visse forpligtigelser overfor den berørte borger jævnfør § 42 i miljøbeskyttelsesloven. Denne paragraf betyder, at kommunen kan stille krav om udbringelse af husdyrgødning på bestemte tidspunkter eller på bestemte metoder i forhold til ikke at påføre uhygiejniske forhold for naboer, men de kan eksempelvis ikke stille krav om afstand for udbringelsen til naboen. At muligheden for at afvise/godkende VVM-tilladelsen og give miljøgodkendelse bliver i den samme procedure, må give bedre koordineringsmuligheder, og blandt andet eliminere den kommunikation og udlevering af papirer, der hidtil har været mellem to myndigheder og ansøger/konsulent. En god grund til at der kun skal være én myndighed.

Der er dog en vigtig forskel på VVM og miljøgodkendelse. Ved VVM skal der udarbejdes et regionplantillæg, hvilket der ikke skal ved en miljøgodkendelse. Dette kan eventuelt medvirke til et kommuneplantillæg i fremtiden, idet de nuværende opgaver i regionplanen som retningslinier for landskabet, eksempelvis udpegning af særlige værdifulde landbrugsområder, kommer til at ligge ved kommunen jævnfør lov om ændring af lov om planlægning § 11 b. Den overordnede planlægning vil dog stadig ligge ved staten, som så bliver varetaget af miljøministeriet og herunder Skov- og Naturstyrelsen, som før nævnt.

Store husdyrbrug over 250 dyreenheder fremkalder gener for det omkringliggende område, samt påvirker det regionale og nationale miljø ved næringssaltbelastning, ved eksempelvis følsomme naturtyper som heder (Teknologirådet, 2005). Dette betyder, at planlægningen for landskabet i kommunerne skal overholde og videreføre de nationale bestemmelser, jævnfør ”Lov om ændring af lov om planlægning”. Den resterende regulering af landbrug er en anden fordeling, og dertil mener Poul Weber, som er formand for trafik- og miljøudvalget i Fyns Amt, at det ikke tyder på en enstrengt, ensartet og enkel miljøregulering af landbruget (Teknologirådet, 2005). Han begrundet dette med, at den fremtidige miljøregulering af landbruget fremover vil ligge ved Direktoratet for Fødevareerhverv, Plantedirektoratet, Skov- og Naturstyrelsen og ca. 100 kommuner (Teknologirådet, 2005). Men fokuset i dette projekt er godkendelse af husdyrbrug, og herunder nærmere praksis og erfaring med godkendelse af husdyrbrug i amter og kommuner, og dermed ikke den overordnede miljøregulering af husdyrbrug. Den overordnede miljøplanlægning for landbruget har indflydelse på fokuset i projektet og hermed fordelingen af de nuværende godkendelsesmyndigheder, og derfor medtages dette argument. Men den kommende fordeling af regulering af landbrug reguleres i første

omgang ved at eliminere de 12 amter og ca. 170 kommuner ud af de nuværende ca. 270, og det må være en forenkling, og en måde at skabe ensartet miljøregulering for landbruget.

Generelt tager en udarbejdelse af miljøgodkendelse for et husdyrbrug oftest omkring 3 – 4 måneder eller 5 – 7 måneder, men dette kan afhænge af flere faktorer jævnfør afsnit 4.2. De samme faktorer må vurderes til at være gældende også for udarbejdelsen af VVM-godkendelsen, screening eller anmeldelse efter anmeldeordningen, idet disse bliver udarbejdet under de samme forudsætninger. Det vil sige, at ved inddragelsen af landmanden og konsulenten, må de samme forhold være aktuelle såsom, hvis ansøgningsmaterialet er mangelfuldt. Det kan tage fra 11 måneder og op til ca. 3 ½, at gennemføre en VVM-godkendelse for husdyrbrug, og den gennemsnitlige behandlingstid er ca. 2 år, og det er fra ansøgningen er modtaget til, at der er vedtaget et regionplantillæg (Christensen et al., 2003). Udover de førnævnte er en af de væsentligste faktorer, der forlænger denne proces, at der i en VVM hele tiden kommer nye oplysninger, men det er netop et af formålene med at udarbejde en VVM (Christensen et al., 2003). Screenings- og anmeldesagerne tager fra under 2 uger og op over 2 måneder, men flertallet af disse ligger under 2 uger (Kørnøv og Christensen, 2005). Den fremtidige sagsbehandling af godkendelse af husdyrbrug må dermed ligge fra under 2 uger og op til 3½ år alt efter hvilken tilladelse/godkendelse, der skal gives, og hvilke faktorer, som gør sig gældende jævnfør afsnit 4.2. Men i og med, at godkendelsesproceduren forenkles, må det formodes, at tiden for sagsbehandlingen kan minimeres.

5.2 Praksis af godkendelse af husdyrbrug

For amternes vedkommende er blandt andet samlebekendtgørelsen, administrationsgrundlaget og skabeloner for udførsel af VVM vigtige elementer til praksis af godkendelse af husdyrbrug. Viborg Amt har både en skabelon, men også et administrationsgrundlag, som er på 13 sider og indeholder overordnede retningslinier og vejledninger i, hvorledes et husdyrbrug VVM-behandles (Viborg Amt, 2006B). Dertil kan det tænkes, at hvis der er en sag, der ligner en anden, bruges denne eventuelt som inspiration.

Angående screeningsskemaer har amterne som regel et standardskema for dette, og dertil har mange af amterne afholdt møder, med eksempelvis konsulenter, om indholdet af denne. (Kørnøv og Christensen, 2005) Hvad angår anmeldeskemaet jævnfør samlebekendtgørelsen, så benyttes dette, dog mener en landbrugskonsulent, at amtet altid har minimum 2 punkter mere, som skal overholdes, før anmeldelses-tilladelsen gives (Landbrugskonsulent, 2006).

For miljøgodkendelsernes vedkommende bruger kommunen i høj grad godkendelsesbekendtgørelsen og andre miljøgodkendelser som grundlag for udarbejdelsen af denne jævnfør afsnit 4.2. Ca. 85 % af kommunerne/miljøcentre har interne og nedskrevne arbejdsgange for udarbejdelsen af en miljøgodkendelse, og kun 1 har specifikt for godkendelse af husdyrbrug. I forhold til skabelonen af VVM, er skabelonen for udarbejdelsen af miljøgodkendelsen ikke udarbejdet sammen med konsulenter og andre interessenter, dog har den ene kommune, som har en specifikt udarbejdet skabelon for godkendelse af husdyrbrug, i denne skrivende stund en sådan skabelon (Sagsbehandler 2, 2006). Som tidligere nævnt i afsnit 4.2 har de indkaldt landbrugsorganisationerne for at diskutere og udarbejde en sådan med et af formålene om, at landbrugsorganisationerne selv er med til at udarbejde

denne, og dermed medvirker til en god dialog mellem myndigheder og ansøger/konsulent (Sagsbehandler 2, 2006).

Amternes administrationsgrundlag består også af deres regionplaner, som zoneinddeler Danmark i forhold til naturtypen og dermed beskyttelsesniveauer af de forskellige zoneinddelinger. Disse zoneinddelinger er kommunernes udgangspunkt for at stille vilkår i forhold til det enkelte husdyrbrug. Dog er beskyttelsesniveauerne af zoneinddelingen i amterne forskellige fra amt til amt (Kørnøv og Christensen, 2005). Dette skyldes i høj grad de meget forskellige administrationsgrundlag, som de administrerer efter. Dertil revurderes administrationsgrundlagene ved nye afgørelser i naturklagenævnet, ændringer eller nye EU-direktiver, forskellige handlingsplaner, lovgivning på natur- og miljøområdet, ny viden og ændret plangrundlag (Kørnøv og Christensen, 2005), og bliver dermed inkorporeret i administrationsgrundlagene alt efter amtets hensigter og vurderinger. Kørnøv og Christensen, 2005 mener ikke, at disse uensartede kan udgøre en fælles skabelon for den fremtidige VVM-praksis, men de kan være inspiration til en rationel og forenklet procedure for godkendelse af husdyrbrug.

Ovenstående grundlag for udarbejdelsen af de forskellige godkendelser giver et billede på, at der er individuelle arbejdsgrundlag for udarbejdelsen af disse. Dog bruges lovgrundlaget og vejledningerne flittigt, og sikrer nogen ensartet behandling af sagerne. Dette forhold tilkendegiver, at lovgrundlaget for den fremtidige godkendelse af husdyrbrug er vigtig og dermed også vejledningen, og dette forhold understøtter kommunernes, samt de interviewedes ønske om en vejledning, som kommer samtidig med lovgrundlaget. Dette kan forhindre de nye kommuner i at udarbejde individuelle arbejdsgange, hvis vejledningsmaterialet ligger klar fra den 1. januar 2007, og ikke meget senere, som myndighederne normalt er vant til.

Metoderne, der bliver brugt til fastsættelse af de forskellige vurderinger i godkendelserne, er ens for alle godkendelser for husdyrbrug, men kommunen varetager kun OML og FMK for lugt, hvoraf FMK bruges hyppigst, jævnfør diagram 4.8. Amtsregnearket for lugt bygger dog på FMK (landbrugskonsulent, 2006). Amterne derimod varetager sammen med konsulenterne næsten alle metoder, der er angivet i diagram 4.8, hvoraf amtsregnearkene for næsten alle miljøproblemer anvendes oftest sammen med Simmelsgaard IIIB for nitratudvaskning (Kørnøv og Christensen, 2005). ”Waterinfo” eller ”Daisy” for nitratudvaskning anvendes minimalt (Kørnøv og Christensen, 2005). Denne sammenligning giver udtryk for, at beregningsgrundlaget for de forskellige miljøproblemer synes at blive beregnet ens, og dermed er der ikke så stor begrundelse for at ændre på dette punkt. Dog kan det være en ulempe, at amterne benytter det samme amtsregneark, idet det bygger på én vurdering, og dermed inddrages ikke andre vinkler end den amtsregnearket angiver. Hvis det besluttet, at amtsregnearket i en eller anden form skal bestå, skal det besluttet, om der stadig skal være et fælles regneark, eller om kommunerne selv skal til at lave et sådant regneark baseret på deres kommune. Amtsregnearket vil derfor i fremtiden, skulle varetages af en anden end Fyns Amt, og det kan være Skov- og Naturstyrelsen. Men et fælles regneark må synes at være bedst, idet et sådant stadig vil inddrage flere vinkler end én, og dermed også inddrage vurderinger fra landbrugskonsulenterne. Og endeligt er der kommet nye krav til vurdering af lugt og fosfor, jævnfør vandmiljøplan III, som gør, at kommunen skal til at kigge på, hvilke metoder de kan bruge til vurdering af miljøproblemerne. En ulempe ved dette er, at sagsbehandlerne skal have kompetence til at udføre disse, og hidtil har

det kun været amtsmedarbejdere og konsulenter, der har brugt disse, og dermed bliver kompetence af medarbejderne en forudsætning for brugen af metoderne i de kommende kommuner.

5.3 Projekttilpasninger og vilkårsfastsættelsen

Ved VVM-projekter anvender amterne projekttilpasninger, der kan ændres, således at husdyrbruget undgår en sådan og kun skal igennem en screening, og dertil vurderes, at proportionalitetsprincippet benyttes indirekte. Projekttilpasninger benyttes hyppigere og vurderes til at være mere robuste i amterne end i kommunerne ved godkendelse af et husdyrbrug (Kørnøv og Christensen, 2005). Men amterne kan også bedre tillade sig at kræve disse for at undgå VVM-sagsbehandlingen, der som tidligere nævnt kan tage lang tid, og dermed koste mange ressourcer for landmanden. Amterne har desuden også kompetencen overfor ansøger/konsulent til at argumentere for disse. Kommunerne derimod skal overholde proportionalitetsprincippet og mener ikke, at de har ressourcer eller kompetence til at begrunde disse projekttilpasninger i vilkårene i miljøgodkendelsen. Eksempelvis er ”nedfældning af gylle” en af de hyppigste projekttilpasninger i kommunen, hvilket den absolut ikke er i amtet. Dog vurderes denne projekttilpasning af både kommunen og af amtet til at være minimal robust, og dette kan tyde på, at argumentet fra sagsbehandler 2, 2006 om, at de ikke kan føre tilsyn med dette, er gældende. At gyllenedfældning er hyppigt ved kommunen, kan være fordi, det rent faktisk er et lovkrav, som er vedtaget, og som træder i kraft indenfor nærmeste fremtid. Sammenlignes de hyppigste projekttilpasninger ved kommunen, jævnfør afsnit 4.2.1, og amtet (Kørnøv og Christensen, 2005) er der to gengangere; ”staldsystem med lavt tab af ammoniak” og ”foderoptimering fx fytase og faseoptimering”, hvoraf ”staldsystem med lavt tab af ammoniak” af begge myndigheder vurderes som robust. Igen tyder disse forhold omkring projekttilpasninger på, at kommunen mangler kompetence til at bruge og vurdere disse. Omvendt kan manglende brug af projekttilpasningerne også være tegn på, at kommunerne har den praktiske erfaring med, hvad der kan kræves og lade sig gøre i praksis jævnfør proportionalitetsprincippet. Manglende brug af projekttilpasningerne kan derfor også afspejles i manglende tiltro i kommunerne til at bruge renere teknologi og herunder BAT-byggebladene. Eksempelvis påpeger landbrugskonsulent, 2006, at mange af disse teknologier ikke er efterprøvet nok, og at den økonomiske og miljømæssige gevinst dermed ikke er fyldestgørende. De interviewede landmænd i dette projekt tilslutter sig denne udmeldelse, og mener tilmed, at det ikke kan betale sig for dem, der har små husdyrbrug. For, at det har en effekt, er projekterne nødt til at skulle op i en større skala, og det vil sige større husdyrbrug. (Landmand 1, 2006) (Landmand 2, 2006) (Landmand 3, 2006) Derfor må en forudsætning for de fremtidige godkendelser af husdyrbrug i kommunerne være kompetencedygtiggørelse af kommunen indenfor brug af projekttilpasninger ved enten efteruddannelse eller indhentning af kompetente medarbejdere. Dette er også en af udfordringerne jævnfør sagsbehandlerne i spørgeskemaet. Men dertil må der også være fælles udmeldinger om nogle konkrete argumenter for specifikke projekttilpasninger, som kommunerne kan gøre brug af, og som rummer både økonomiske og miljømæssige argumenter, sådan at proportionalitetsprincippet bliver håndhævet.

I amterne bruges forsigtighedsprincippet i deres vurderinger af væsentlighedsgrænser overfor eksempelvis beskyttelse af internationale beskyttelsesområder, og herunder også specielt kumulative miljøpåvirkninger (Kørnøv og Christensen, 2005). Forsigtighedsprincippet går ud på, at eksempelvis amtet *”lægger vægt på de ydre omgivelseres beskaffenhed og forureningens sandsynlige virkning på disse”*. Princippet kan bruges ved at fastsætte regler indenfor eksempelvis vejledende tålegræn-

ser for et naturområde, men kan ikke påberåbes i konkrete sager. (Moe et al., s. 31, 2004) Viborg Amt har defineret princippet i deres administrationsgrundlag i forhold til bestemte naturområder. Om princippet skal tages med i de fremtidige kommunernes administrationsgrundlag, er et åbent spørgsmål, men kommunerne kan ikke undgå at tage stilling til brugen af princippet jævnfør Naturklagenævnet (Kørnøv og Christensen, 2005).

Standardvilkår er generelt brugt i kommunerne, men som udgangspunkt bruges der individuelt tilpasset vilkår i miljøgodkendelsen. Disse vilkår er sjældent fastsat politisk, men ud fra faglig vurdering på baggrund af den enkelte sagsbehandlers vurdering og regionplansretningslinierne, om de er teknisk mulige, vejledninger og afgørelser og oplæg fra forvaltningen. Den efterfølgende politiske godkendelse af miljøgodkendelsen kan dog derefter lempe på vilkårene, hvis de synes, at de er for indgribende. De kommunale politikere vurderer stort set alle vilkår som kritiske at stille med begrundelse i, at de er produktionsrelaterede og dermed af økonomisk betydning for landmanden, og fordi de faglige grundlag til at begrunde og tjekke disse er mangelfuldt. Dette forhold kan den fremtidige vejledning hjælpe til at efterkomme, ved at fremlægge retningslinier for, hvilke og med hvilke begrundelser vilkår kan stilles i en miljøgodkendelse. Et af problemerne med at stille vilkår har for kommunernes vedkommende været at tyde retningslinierne i regionplanen. Men i og med, at denne planlægning fremover udelukkende skal ligge ved kommunen, må dette forhold blive forholdsvis elimineret med forbehold for, at kommunerne har kompetence til at formulere retningslinier, som er nemme at fortolke. Nogle amter har forsøgt at afhjælpe dette forhold ved at stille projektilpasninger op i deres screeningsafgørelse, som er forudsætninger for afgørelsen, og disse har kommunen så brugt direkte i miljøgodkendelsen (Kørnøv og Christensen, 2005).

Både projektilpasninger (Kørnøv og Christensen, 2005) og vilkår bliver i høj grad bistået af konsulenterne. Det er en fordel for ansøger/konsulent, for de ved, hvad der er praktisk muligt og økonomisk overkommeligt, og medindflydelse giver som regel en bedre dialog om dette. For sagsbehandleren kan det være et problem i og med, at denne bliver sat ud på sidelinjen, og derfor er det en klar forudsætning for, at miljøet bliver tilgodeset, at sagsbehandleren tjekker og ved hvilke muligheder, der er for det enkelte husdyrbrug.

5.4 Tilsyn med husdyrbrug

Det nuværende tilsyn med husdyrbrug udføres hovedsageligt af kommunen, og herunder kan amtet bistå, hvis de bliver opmærksomme på forhold ved et husdyrbrug, som ikke overholder forudsætningerne ved en VVM, screening eller anmeldelse (Kørnøv og Christensen, 2005).

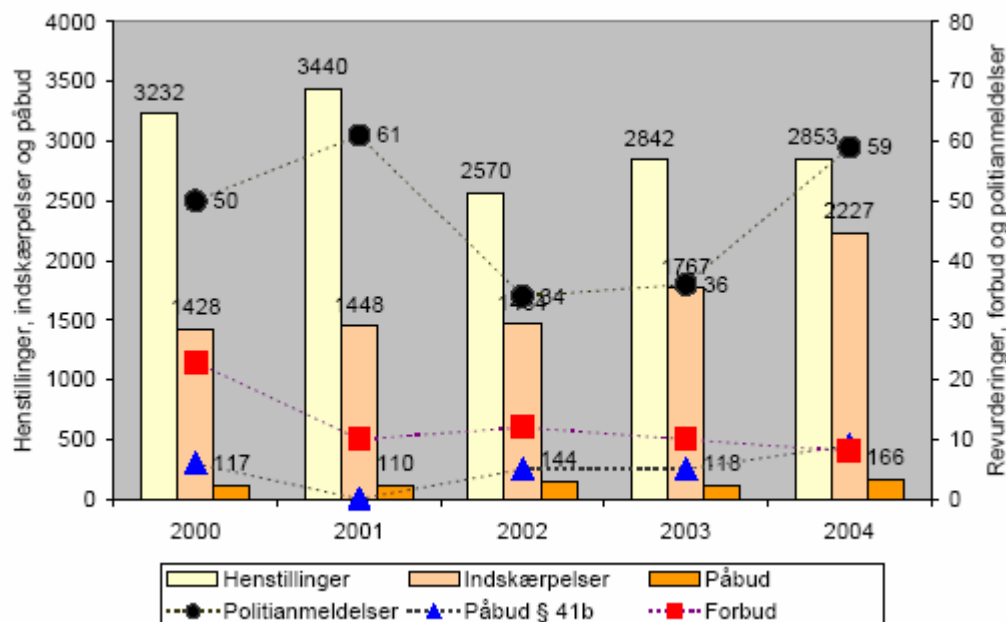
Projektilpasninger og robusthed føres der, jævnfør amterne, som regel ikke tilsyn med, og det er begrundet i, at det ikke er muligt at medtage arealbundne forhold i tilsynet (Kørnøv og Christensen, 2005). Dette forhold tyder igen på manglende ressourcer, som bør indfries i de kommende tilsyn af husdyrbrug. Et er, at projektilpasningerne er nedfældet på papir, og noget andet er, om det er praksis, og dette kan kun tjekkes, hvis ressourcerne er til rådighed.

Generelt har kommunerne nedskrevne interne arbejdsgange for udarbejdelsen af tilsyn med husdyrbrug, og indholdet deri afhænger af flere faktorer såsom årstemaer, differentieret tilsyn, ændringens forhold, klager og sagsbehandlerens egen vurdering, jævnfør afsnit 4.3. Undersøgelsen af hvilke

tilsyn kommunerne fører, er meget forskelligt, men de hyppigste tre er; ”dyreholdets størrelse”, ”udspredningsarealer” og ”affald”. En anden undersøgelse af tilsynsformen har vist, at dyreholdets størrelse og sædskifte er vanskelige at udføre og begrundes i, at kommunerne ikke har direkte adgang til elektroniske dokumenter om disse (Kørnøv og Christensen, 2005). Dette forhold understreger flere af sagsbehandlerens ønske om forbedringer af kompetence både menneskeligt og rent teknisk ved at have elektroniske midler til rådighed.

Generelt fører kommunerne tilsyn hvert 3 – 4 år, og det sker efter gældende minimumskrav, politiske tilsynsfrekvenser, differentieret tilsyn, ved ændringer af husdyrbruget eller klager. De hyppigste håndhævelser er henstilling og indskærpelser, og disse er blandt andet blevet givet med krav om ændringer af de eksisterende forhold, tilføjelser af nyt anlæg og indsamling af mere information.

En status fra miljøministeriet, som er lavet på baggrund af tilsynsberetningerne fra kommunerne, har fastslået, at håndhævelser er stigende indenfor landbrug. Se fordelingen af håndhævelsesreaktioner fra 2000 til 2004 i følgende figur 5.2. Der gives hyppigst håndhævelser på baggrund af gødningsbeholdere og andet, se også figur 5.3. Forhold om gødningsbeholdere skulle dog være rettet op på jævnfør nye tilsyn, som fører tilsyn med dette (Miljøcenter 1, 2006), hvormed der gives henstilling eller indskærpelse med det samme, hvis eksempelvis logbog for gyllebeholderen ikke er ajourført med hensyn til blandt andet at tjekke, at flydelaget opfylder sit formål. Andet dækker over forhold såsom opbevaring af pesticider. Også dette følges op med tilsyn, hvilket begrundes med, at forfatteren selv deltog i et sådant tilsyn i projektets empiriindsamlingsperiode. Se også bilag C.

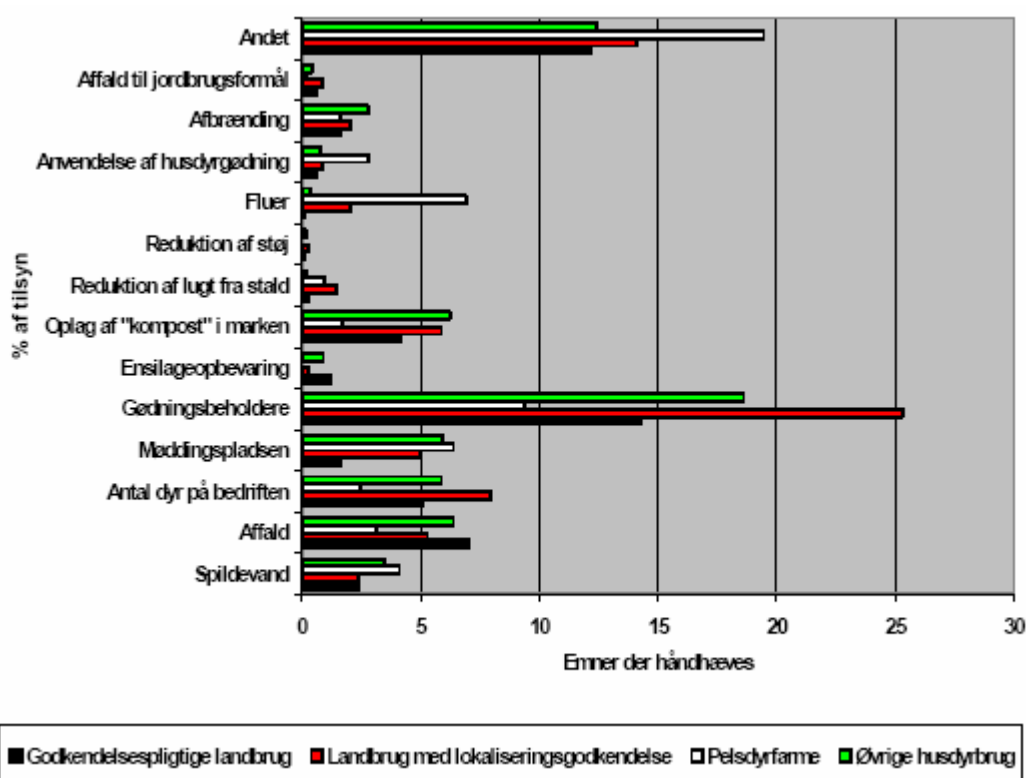


Figur 5.2

Figuren viser fordelingen af håndhævelser fra 2000 til 2004, og viser, at alle håndhævelser er steget siden 2002. (Miljøstyrelsen, 2005)

Figur 5.3

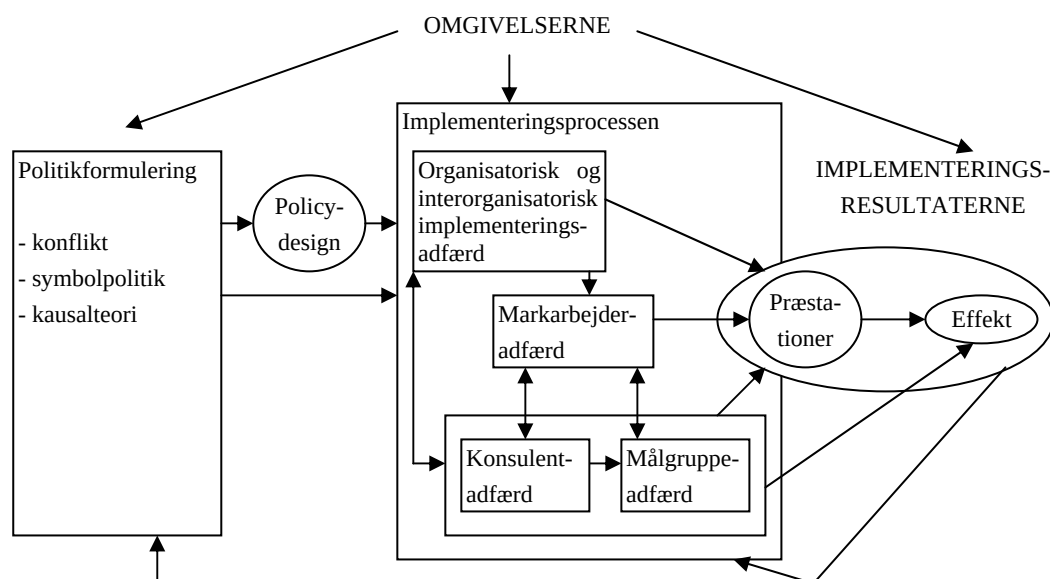
Figuren viser fordelingen af håndhævelser i forhold til miljøforhold i 2004, og viser, at gødningsbeholdere og andet er de to mest håndhævede områder. Andet formodes at omhandle håndhævelse af bræmmer samt opbevaring af pesticider og olietønder. (Miljøstyrelsen, 2005)



Fremtidens tilsyn af husdyrbrug skal overholde de hidtidige forhold, men tilsynet kan helt klart forbedres ved også at føre tilsyn med de projektilpasninger og betingelser, der er forudsat som baggrund for eksempelvis en VVM-godkendelse. Hvis dette bliver opfyldt, vil miljøet tilgodeses. Men det vil også give tilsynsmyndigheden mulighed for at gennemføre et tilsyn, og ikke ulejlige landmanden med flere tilsyn end nødvendigt. Samtidig vil det også blive sværere for landmanden at snyde sig til godkendelser, som de rent faktisk ikke opfylder. Og endeligt vil tilsynet være mere gennemskueligt for både ansøger og tilsynsmyndighed. Jævnfør landbrugskonsulent, 2006 er de ikke indblandet i tilsynsdelen, men det kan være nødvendigt ved de fremtidige, hvis mere komplicerede forhold, som projektilpasningerne skal indgå i tilsynet, hvor landbrugskonsulenten eventuelt skal forsvare landmanden med hensyn til at afvise faglige begrundelser for en bestemt betingelse.

5.5 Resultater set i et implementeringsteoretisk perspektiv

Der er nu indsamlet forskellige erfaringer og praksis fra amter og kommuner med godkendelse af husdyrbrug. Dette skal koordineres til anbefalinger og råd til brug for udarbejdelsen af den fremtidige kombination af virkemidler til brug i kommunernes praksis af godkendelse af husdyrbrug. Derfor er der valgt, at forsøge at gengive nuværende forhold i forhold til implementeringsteorien, som kommunerne skal være opmærksom på. Forholdene, der er analyseret, er gældende for den nuværende regulering, men er også forhold, som stadig vil gøre sig gældende i den fremtidige godkendelse af husdyrbrug. I dette afsnit er referencen Winther, 2001, hvis der ikke er andet anført. Følgende figur 5.4 er derfor medtaget fra Winther, 2001, til at forklare dette.


Figur 5.4

Figuren viser, hvorledes en politik implementeres fra formuleringen af denne til, hvilke præstationer og effekt denne politik giver som følge af forskellige interessenter i implementeringsprocessen. Men samtidig viser figuren også, at omgivelserne påvirker alle dele af implementeringsprocessen. Men figuren viser også den reversible effekt, der er fra implementeringsresultaterne tilbage til revurderinger og ændringer af politikformuleringen og policydesignet. (Winther, 2001) I figuren har forfatteren af dette projekt angivet endnu en firkant i implementeringsprocessen, som i nogen grad har indflydelse på implementeringen af godkendelse af husdyrbrug, og det er konsulentadfærd. Denne interessant er inddraget, idet der på baggrund af nærværende analyse i afsnit 4.0 og 5.0 er omtalt, hvorledes landbrugskonsulenter gør deres indflydelse gældende via deres samarbejde med myndigheder og ansøger. Konsulent- og målgruppeadfærd er i samme firkant, fordi konsulenternes adfærd er direkte afhængig af landmandens (målgruppe) og omvendt, fordi landbrugskonsulenter arbejder for og er betalt af landmændene og deres organisationer. Dertil er landmanden direkte afhængig af, at landbrugskonsulenter udfører et fyldestgørende arbejde i forbindelse med godkendelsen af husdyrbruget.

Fokuset i dette projekt kan ligeledes beskrives ved hjælp af figur 5.4 ved at sammenligne denne med figur 3.1. Som før nævnt omhandler kapitel 2 problemanalysen for dette projekt, og deri tages der udgangspunkt i de diskussioner og en høring, der er gået forud for "Landbrugsudspillet", og denne del kan dermed betragtes som politikformulering og policydesign jævnfør figur 5.4. Selve udgangspunktet for dette projekt – godkendelse af husdyrbrug og de foreløbige erfaringer med disse i amter og kommuner samt fra landbrugskonsulenterne og landmændene – er i figur 3.1 angivet som de røde omrids efter strengen, der indikerer "Landbrugsudspillet". Dette fokus er angivet ved firkanten – implementeringsprocessen og til dels deres implementeringsresultater. Denne del er fokuset i det første analysespørgsmål; **Hvad er de kommunale erfaringer med miljøgodkendelser samt tilsyn af husdyrbrug?** Eksempelvis kan præstationer fra sagsbehandlerne (markarbejderne) være, hvorledes de udarbejder miljøgodkendelser, eksempelvis vilkår i miljøgodkendelsen. Præstationer fra konsulent/landmanden er eksempelvis, hvorvidt de indsender de anviste oplysninger til kommunen, sådan at de kan udarbejde miljøgodkendelsen. Effekten af sagsbehandlerne afhænger af om tilsynene håndhæves og resultaterne heraf. Effekten af konsulent/landmanden afhænger af om vilkårene i miljøgodkendelsen overholdes. Den samlede effekt af begges adfærd kan dermed også være de miljømæssige effekter af vilkårene, såsom hvor meget næringsstoffbelastningen er minimeret. Den reversible effekt fra implementeringsresultaterne tilbage til politikformuleringen og policyde-

signet er fokuset i det andet analysespørgsmål; **Hvordan kan de kommunale og amtslige erfaringer forbedre den fremtidige godkendelses praksis for husdyrbrug?**

Hvis figur 5.4 sættes i forhold til den nuværende godkendelse af husdyrbrug, er politikformuleringen og policydesignet den megen omfattende lovgivning af godkendelse af husdyrbruget, se tabel 2.1, og hvad der er gået forud for denne lovgivning, er ikke berørt så meget i dette projekt, men er kort omtalt i afsnit 2.0 eller løbende i kapitlerne i dette projekt, når det synes relevant. I implementeringsprocessen af den nuværende godkendelse af husdyrbrug er de fire forskellige adfærd medvirkende til, hvordan og hvorledes implementering af den nuværende godkendelse af husdyrbrug er i praksis. Den organisatoriske og interorganisatoriske implementering er miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen og amtet. Markarbejderen er, som før nævnt, sagsbehandlerne og herunder amtet og kommunen. Konsulenten og målgruppen er, som før nævnt, henholdsvis landbrugskonsulenterne og landmanden. Disse fire grupper og deres adfærd er blevet belyst i projektet dog ikke så meget den organisatoriske og interorganisatoriske implementeringsadfærd på grund af fokuset i projektet. Fokuset er de præstationer og effekten af disse, der bliver udøvet mellem markarbejderen, konsulenten og målgruppen. Winther, 2006 har ikke konsulenten med i hans vurdering af en implementeringsproces, men denne implementeringsaktør kan ikke udelukkes, fordi landbrugskonsulenten i høj grad udøver sin kompetence og viden til fordel for landmanden. Landbrugskonsulenten ved, hvad markarbejderne amtet og kommunen kan præstere og kan derudfra rådgive landmanden og argumentere overfor myndigheden, hvilke vilkår og betingelser der er rimelige at fastsætte overfor den enkelte landmand. Samtidig er landbrugskonsulenten en smule bedre rustet til at gennemføre godkendelse af husdyrbrug, fordi denne har ressourcerne og kompetencen til dette. Dette er et forhold, som kommunerne er klar over, idet det tit er landbrugsorganisationerne, der bliver vejledt eller rådført i forhold til godkendelse af husdyrbrug og dermed ikke landmanden, som Winther, 2006 oprindeligt har skitseret i sin model.

Der findes jævnfør Winther og May, 2000 flere typer af sagsbehandlere; **anbefalings, fleksible og regelbundne**. **Anbefalingssagsbehandlerne** er dem, som sympatiserer med de landmænd. de skal regulere og derfor stiller disse overfor mindre krav til opfyldelsen af vilkårene, for at kompensere for de ulemper regulering udsætter landmændene for. De **regelbundne sagsbehandlere** er dem, som går efter reglerne, og et eksempel på dette er sagsbehandler 2, idet denne vurderes til at ville følge reglerne, og gør det. Se også bilag F. De **fleksible sagsbehandlere** er et miks af de andre to typer. De sagsbehandlere, der har svaret på spørgeskemaerne, vurderes til at være fleksible sagsbehandlere. Dem fra miljøcentrene vurderes ligeledes til især at være fleksible sagsbehandlere, idet de jo ikke kan være så håndhævende som kommunerne (Miljøcenter 1, 2006). Sagsbehandlerne i dette projekt kan også meget vel vurderes til at være anbefalingssagsbehandlerne, idet de ikke stiller krav til renere teknologi, fordi de synes, at de i forhold til proportionalitetsprincippet ikke kan stille krav dertil. Sagsbehandlerne er dog ikke nemme at kategorisere. Ifølge forfatterens vurdering vil næsten hver eneste sagsbehandler tilhøre alle tre typer.

Markarbejderens indflydelse på implementeringen betyder blandt andet, at der er meget individuelle forhold i kommunerne, når godkendelse af husdyrbrug skal føres ud i praksis. Dette er dog heller ikke unormalt jævnfør Winther, 2001, som også påpeger, at der kan ske mange forvridninger af selve lovens formål og indhold, fordi den bliver formidlet af mange forskellige markarbejdere, som

er sagsbehandlerne i amterne og kommunerne. Derfor er disse markarbejdere også vigtige brikker i opfyldelsen af loven såsom at sætte vilkår til landmanden og føre tilsyn med overholdelsen af disse. Sagsbehandlerne kan også modvirke implementeringen, hvis der er forhold de er utilfredse med eller ikke er i stand til at gennemføre. Dette kan eksempelvis være, at sagsbehandlerne ikke kan føre tilsyn med visse forhold, fordi de enten ikke har kompetencen til det, eller fordi de tekniske muligheder i amtet eller kommunen ikke giver mulighed herfor. Winther, 2001 forsvare implementeringsaktørerne, der skal fordele ressourcerne, idet det kan være meget svært at fordele ressourcerne, fordi sagsbehandlerne præstationer afviger meget i omfang og kvalitet. Sagsbehandlerne kan også anvende afværgemekanismer for, at deres ekspertise ikke bliver efterspurgt, og dette kan være bevidst og ubevidst. Et eksempel på dette kan de store omkostninger ved en VVM-godkendelse. Med udsigt til lang ventetid på at udbygge et husdyrbrug, vælger landmanden at projektilpasse, så landmanden kun skal igennem en screening. Endvidere kan sagsbehandleren fravælge de landmænd, som ikke har orden i tingene frem for landmænd, der har, for at vise præstationer, som er bedre, end de i virkeligheden er. Dette forhold modvirkes dog nu ved differentieret tilsyn og betaling efter, hvor meget tilsyn, der er med husdyrbruget.

Målgruppen, som er landmændene har også stor indflydelse på implementeringen og herunder specielt effekten af lovgivningen såsom forbedringer af forskellige naturhabitater. I og med at sagsbehandlerne indgår i så tæt kontakt med landmændene, har landmændene også indflydelse på disses præstationer, og det er eksempelvis hyppighed af tilsyn og hvilke håndhævelser, der er givet. For at implementeringen af den nye godkendelse af husdyrbrug bliver ført ud i praksis, er det vigtigt, at landmændene har kendskab til den nye regulering. Mange landmænd har dette, fordi reguleringen af husdyrbrug er blevet så kompliceret, at de stort set benytter konsulenter og deres landbrugsorganisationer til at informere om nye forhold (Landmand 1, 2006) (Landmand 2, 2006) (Landmand 3, 2006). Jævnfør Winther og May, 2001 er der tre grunde til, at landmanden reagerer på lovgivningen, som denne gør, og disse er moral, retfærdighedsmængden og hvor fornuftig reguleringen nu er i forhold til landmandens opfattelse. Disse tre grunde spiller ind, når landmanden går ud og efterlever de vilkår, der er sat til husdyrbruget, eller ikke efterlever disse. Dette bliver tjekket via tilsyn, som oftest begrænses jævnfør foregående analyse, fordi sagsbehandleren i praksis ikke har ressourcer eller kompetence til at efterleve alle lovens formål.

Alle implementeringsaktørerne bliver ydermere påvirket af omgivelserne og herunder specielt økonomiske forhold, eller af at landmanden reagerer ved eksempelvis ikke at bruge renere teknologi, fordi det ikke kan betale sig på grund af lovgivningens begrænsninger for store husdyrbrug eller fordi teknologien ændrer sig sådan, at det ikke kan betale sig at investere i det over kort tid i forhold til lang tid. Andre forhold såsom mere fokus i medierne på lugtgener ved husdyrbrug har medvirket til strengere krav til landmanden på dette område. Til eksempel udbringning af gylle på visse tidspunkter i nærheden af byzoner, hvor udbringning af gylle indenfor 400 meter fra byzonen ikke er tilladt i weekender.

Organisationer har også været med i implementeringsprocessen af den nuværende regulering af husdyrbrug, dels for at tilkendegive hvilke forhold regulering giver for landmanden og dels for at definere, hvilke muligheder landmanden har. Konsulenterne er dog indirekte repræsenteret her, i og med de arbejder i forbindelse med disse organisationer. Dog vurderes konsulenterne til at have en

indflydelse, der er meget mere individuel end organisationernes meninger og gøremål. Dette er vurderet, fordi de har direkte kontakt og indflydelse på hvilke vilkår, der kommer til at gælde for landmanden i miljøgodkendelsen. Men konsulenterne har også direkte indflydelse på sagsbehandlernes præstationer både ved deres direkte arbejde for landmanden, men også fordi de sætter normer og grænser for, hvilke muligheder sagsbehandlerne har i forhold til at sætte vilkår til landmanden ved eksempelvis at stille forslag til opfyldelse af vilkårene, som spørgeskemaundersøgelsen viser, at sagsbehandlerne normalt følger, jævnfør diagram 4.9.

Konsulenterne har stor indflydelse på præstationer og effekten af implementering af godkendelse af husdyrbrug, fordi de besidder en meget større kompetence med flere ressourcer til rådighed (Sagsbehandler 2, 2006). Winther, 2001 kalder dette spil for ”Up for grabs”, idet konsulenterne direkte går ind og påvirker reguleringen af husdyrbrug ved hjælp af deres adfærd overfor sagsbehandlerne. Dette medfører det, han kalder ”capture”, som er selve ordet for den handling, de udøver.

Andre organisationer, som også har stor indflydelse på implementeringen af den nuværende og fremtidige godkendelse af husdyrbrug er;

- Statslige organer såsom Skov- og Naturstyrelsen, som varetager godkendelse af husdyrbrug for Miljøministeriet. De har dermed indflydelse på, hvordan selve godkendelsen af husdyrbrug føres ud i praksis, idet de fører tilsyn med amter og kommuners præstationer på dette område ved eksempelvis tilsynsberetninger.
- Korporative organer, såsom de uafhængige klagenævn Naturklagenævnet og Miljøklagenævnet. Disse to organer varetager, som før nævnt, jævnfør 5.1 forskellige områder indenfor lovgivningen og herunder specielt naturinteresser. Medlemmerne af Naturklagenævnet er politiske medlemmer, som er udpeget af partierne, som er repræsenteret i Finansudvalget, to højesteretsdommere, og en formand, der er udpeget af Miljøministeren (Naturklagenævnet, 2006). Medlemmerne af Miljøklagenævnet er udpeget af Miljøministeren efter indstillinger fra ministerier, styrelser og interesseorganisationer (Miljøklagenævnet, 2006).
- Kommuner, såsom ved politisk vedtagne tilsynsfrekvenser eller ved godkendelse af miljøgodkendelser for husdyrbrug, der ligger i kommunen
- Amtskommuner udøver indflydelse via deres administrationsgrundlag, som delvist bygger på retningslinier udstukket af forvaltninger i amtet (Viborg Amt, 2006)
- Private foreninger, såsom forskellige landbrugsforeninger, Danmarks Naturfredningsforening, og disse har deltaget i høringer både ved den nuværende godkendelse af husdyrbrug men også ved den fremtidige godkendelse af husdyrbrug. Enkelte af disse organisationer kan dog have så stor indflydelse, så de får ændret lovgivningen efter den er vedtaget. Dette kaldes for ”Keeping the Peace” (Winther, 2001), idet disse organisationer prøver at vinde det tilbage, som de tabte ved implementeringen af loven. Andre interesseforeninger såsom Danmarks Naturfredningsforening har stor indflydelse på, hvordan eksempelvis Vandmiljøplan III er blevet udarbejdet (Jørgensen, 2004). Se også kapitel 2. Høringer mellem forskellige interesseorganisationer er af Winther, 2001 også defineret som politisk spil, idet konflikt- og koordinationsproblemer kendetegner sådanne processer.

Selve implementeringen af den nuværende og fremtidige godkendelse af husdyrbrug skal også tage højde for at bevare antallet af beslutningspunkterne og antallet af aktører nede, fordi sandsynlighe-

den for at implementeringen ikke sker, bliver større i takt med at antallet stiger. Dette synes eksempelvis at være tilfældet ved den nuværende meget omfangsrige og komplicerede godkendelse af husdyrbrug, hvor især landbrugsorganisationer og naturfredningsforeninger har influeret (Holm et al., 1997). Men det er også vigtigt, at de forskellige implementeringsorganer er klar over, hvad de hver især vil, og hvorfor de vil have gennemført deres forskellige punkter. Dette er vigtigt for at argumenterne for de forskellige punkter bliver klarlagt og forståelige for alle parter.

For at den fremtidige godkendelse af husdyrbrug skal gennemføres ved landmanden, er de nødt til at acceptere, at de skal reguleres ligesom alle andre virksomheder, og dette er blandt andet differentieret tilsyn et eksempel på. Husdyrbrug har dog stadig deres egne forhold i godkendelsesbekendtgørelsen, hvilket tilkendegiver, at der er forskel på andre erhverv og landbrug (Sagsbehandler 2, 2006). Men husdyrbrug er til stadighed nødt til at acceptere, at de med deres produktion har indflydelse på megen natur og mange personer ved eksempelvis lugtgener. Landmændene har dog nu ændret lidt syn på regulering til fordel for naturen jævnfør Landmand 1, Landmand 2 og landmand 3, 2006. Nogle af dem, som er landmænd i dag, er landmænd, fordi deres far har været det og så videre tilbage i rækken af aner, og har måske været præget disse holdninger. Men denne tendens er ved at ændres, idet landmændene er meget mere præget af det omgivende miljø deres husdyrbrug ligger i, plus at de selv har en personlig interesse i at behandle naturen pænt (Landmand 1, 2006) (Landmand 2, 2006) (Landmand 3, 2006). Og endeligt er der nu fokus på reguleringen af landbrug ved at indføre industrizoner for landbruget i Danmark, ligesom de i en årrække har haft og reguleret efter i Holland (Rothenberg og Schmidt, 2006). Disse industrizoner eller zoneringer af landet skal være med til at angive, hvor det er i orden at have industrilignende husdyrbrug, og hvor det ikke er tilladt. (Rothenberg og Schmidt, 2006) Dette forhold efterspørges også af landbrugskonsulent, 2006, idet konsulenten mener, at dette vil afhjælpe nogle af de diskussioner og dermed interessekonflikter, der er og vil komme på grund af større husdyrbrug, eksempelvis imellem naturorganisationer eller naboer til husdyrbrugene og landmændene.

5.6 Opsamling af sammenligningen og det implementeringsmæssige perspektiv

I dette afsnit vil der blive opsamlet hovedemner fra selve sammenligningen og det implementeringsmæssige perspektiv, med henblik på at skabe overblik og dermed samle erfaringerne fra amterne og kommuner/miljøcentre i Viborg Amt. Dette vil danne grundlag for besvarelsen af analyse-spørgsmålene i den efterfølgende konklusion.

Opsamlingen er opdelt i følgende emner; organisering, praksis, projektilpasninger, tilsyn og implementeringsperspektiv og reflekterer hermed delvist overskrifterne i spørgeskemaet og dette kapitel.

Organisering

Organiseringen af godkendelserne for husdyrbrug ligger overordnet ved Miljøministeriet, men bliver herunder reguleret af Skov- og Naturstyrelsen, amter og kommuner, hvor at naturklagenævnet og Miljøbeskyttelsesnævnet kan komme med afgørelser via klagesager. VVM-, screenings- og anmeldelsesafgørelser varetages af amtet, mens kommunen varetager miljøgodkendelser og andre godkendelser jævnfør erhvervsmæssigt og ikke-erhvervsmæssigt dyrehold. Disse myndigheder arbejder dog sammen ved eksempelvis erfaringsudveksling.

Amterne udarbejder deres godkendelser efter deres administrationsgrundlag og kommunikerer via dette og nettet med interessenterne derfor. Kommunerne arbejder sammen via deres miljøcentre, erfaringsmøder, men arbejder også sammen via nettet.

Arbejdsgangen for udarbejdelsen af godkendelser i amtslig og kommunalt regi er ens ved, at der tages generelt et opstartsmøde med landmanden og dennes konsulent for at snakke om krav fra myndighederne og ønsker fra landmanden. Undervejs i udarbejdelsen af godkendelsen er der løbende kommunikation mellem de to parter. Udarbejdelsen af godkendelser adskiller sig ved, at der er to høringsfaser og et regionplantillæg ved VVM-afgørelser og kun en høringsfase og ingen plantillæg ved miljøgodkendelser. Samtidig kan amtet kun stille krav om ændringer af projektet for at undgå VVM-pligt, mens kommunen kan stille et direkte vilkår om projektilpasning i miljøgodkendelsen, hvis proportionalitetsprincippet bliver overholdt. Dertil synes der dog en tættere dialog mellem kommunen og konsulenten/landmanden end mellem amtet og konsulenten/landmanden.

Praksis

Udarbejdelsen af de fremtidige godkendelser i fremtiden må ligge mellem det nuværende interval på 2 uger og op til 3½ år. Dette forhold ændres formentlig i kraft af en godkendelsesprocedure og en udarbejdende myndighed.

Ved udarbejdelse af godkendelser bruger amtet deres administrationsgrundlag (regionplan, retningslinier og vejledninger) og tilhørende skabeloner og skemaer. Kommunen bruger godkendelsesbekendtgørelsen og andre miljøgodkendelser. Udarbejdelsen er individuel fra amt til amt og fra kommune til kommune på grund af forskelligt administrationsgrundlag i både amter og kommuner. Godkendelserne bliver som udgangspunkt udarbejdet individuelt for det enkelte husdyrbrug.

Metoderne, der bliver brugt, er hovedsageligt amtsregnearket og benyttes hovedsageligt af amtet og konsulenterne. Kommunerne benytter ikke disse metoder, undtagen OML og FMK, på grund af manglende kompetence.

Projektilpasninger

Projektilpasninger benyttes mere af amter end kommuner, og det er på grund af manglende argumenter for renere teknologi og proportionalitetsprincippet. Og herunder bliver der brugt standardvilkår, men også individuelt tilpassede vilkår i miljøgodkendelserne, og konsulenten/landmanden har en vis medindflydelse på disse. Dertil har kommunerne svært ved at stille vilkår i forhold til amternes retningslinier, idet disse ikke er konkrete men mere overordnede.

Tilsyn

Generelt foretages tilsyn af kommunerne med en nedskreven og intern arbejdsgang for tilsyn af husdyrbrug, og faktorer såsom årstemaer afgør indhold og frekvensen af tilsynet. Minimumstilsyn følges hovedsageligt. Håndhævelser, der gives hyppigst, er indstillinger og indskærper.

Implementeringsperspektiv

Implementeringsmodellen indeholder tre faser; 1) politikformulering og policydesign, 2) implementeringsprocessen og 3) implementeringsresultaterne, som alle er influeret af omgivelserne. Der er i

dette projekt tilføjet endnu en interessant, landbrugskonsulenten, i implementeringsmodellens implementeringsproces, figur 5.4, foruden organisationer, sagsbehandlere og landmænd. Denne interessant indgår i direkte samarbejde med landmanden i kraft af konsulentens arbejde. Landmanden kan reagere på baggrund af tre forskellige grunde; moral, retfærdighed og fornuftighed i forhold til at samarbejde omkring og opfylde godkendelsen.

Implementeringsprocessen er meget individuel i forhold til sagsbehandlerens præstationer, og disse kan både modarbejde og arbejde for en smidig implementeringsproces på baggrund af de ressourcer, der er til rådighed. Konsulenten har derimod flere ressourcer end sagsbehandlerne, og dermed bedre mulighed for at yde landmanden et godt stykke arbejde.

Der findes jævnfør Winther og May tre typer af sagsbehandlere; anbefalings, fleksible og regelbundne, og i dette projekt vurderes det, at alle tre typer forefindes, og at en sagsbehandler ikke bare rummer en af typerne men i stedet lidt af hver.

Organisationer såsom statslige, uafhængige statslige og private har stor indflydelse på hele implementeringsmodellen, og er derfor vigtig at have med i samarbejdet for at undgå eventuelle kompromisløse implementeringsprocesser.

Implementeringen af den kommende godkendelse af husdyrbrug skal jævnfør ovenstående om implementeringsprocessen tage højde for alle interessenterne i en implementeringsproces, dels for at opnå, at politikformuleringen og policydesignet efterkommes, og dels for at implementeringsresultaterne opnås tilfredsstillende eller i det mindste kan hjælpe til justeringer af politikformuleringen og policydesignet. Og herunder er eksempelvis landmanden nødt til at acceptere, at husdyrbruget er industri og skal reguleres derefter.

Dette projekt vil nu efterfølgende blive konkluderet på i forhold til analysespørgsmålene, og der vil dertil blive perspektiveret i forhold til brugen af renere teknologi for husdyrbrug som oplæg til eventuelle diskussioner.

6.0 Konklusion og perspektivering

Formålet med dette afsnit er at svare på analysespørgsmålene for dermed at samle op på denne rapports resultater. Det er derudover også hensigten med dette afsnit at komme med uddybninger til hvad, der er vigtigt at medtage i den kommende godkendelsesprocedure for husdyrbrug. Herefter tages der specielt udgangspunkt i, hvad kravet om renere teknologi og byggebladene for husdyrbrug medfører af konsekvenser for de udøvende myndigheder – kommunerne – i en perspektivering.

6.1 De kommunale erfaringer med miljøgodkendelser samt tilsyn af husdyrbrug

Kommunerne (17 styks) og miljøcentrene (2 styks) i Viborg Amt er blevet spurgt via et spørgeskema og interviews og er efterfølgende blevet analyseret i forhold til at svare på analysespørgsmål 1; **Hvad er de kommunale erfaringer med miljøgodkendelser samt tilsyn af husdyrbrug?**, i kapitel 4. Denne analyse er suppleret af interviews med en amtsmedarbejder, en landbrugskonsulent og tre landmænd. Følgende punkter er derfor de overordnede erfaringer og praksisser af miljøgodkendelser for husdyrbrug i kommunerne og miljøcentrene i Viborg Amt.

Datagrundlaget

- Viborg Amt og dets kommuner og miljøcentre vurderes som et fyldestgørende datagrundlag, idet det er et af de største landbrugsamter set i forhold til antal husdyrbrug, antal beskæftiget og dyrket areal. I gennemsnit har de adspurgte kommuner haft omkring 250 husdyrbrug, hvoraf
 - o den største gruppe af husdyrbrug ligger under 75 dyreenheder (ca. 50 – 60 %),
 - o den mellemste gruppe er større end 75 og mindre end 250 dyreenheder (ca. 40 %) og
 - o den mindste gruppe er husdyrbrug over 250 dyreenheder (ca. 5 – 10 %).
- Ca. 16 % af de adspurgte kommuner har ikke svaret på spørgeskemaet grundet travlhed, og dette giver dermed en svarprocent på ca. 84 %.
- Ca. 26 % af de adspurgte kommuner har været bistået i udfyldelsen af spørgeskemaet af det ene miljøcenter, idet kommunerne helt eller delvist ikke varetager udarbejdelse af miljøgodkendelser eller tilsyn af husdyrbrug. Det andet miljøcenter bistår næsten ikke deres tilknyttede kommuner i landbrugsopgaver. Og der synes en tendens til, at hvis der er mange husdyrbrug varetager kommunen selv miljøgodkendelserne.
- Minkfarme har ikke været en del af dette projekt, men det kan tænkes, at nogle sagsbehandlere har medtaget forhold ved disse ved besvarelsen af spørgeskemaet.
- De adspurgte sagsbehandlere har en gennemsnitlig erfaring på ca. 9 år, og har alle en uddannelse eller beskæftigelse, der er miljøorienteret.
- Der udarbejdes i gennemsnit ca. 2 miljøgodkendelser og føres ca. 46 tilsyn per år per kommune. Dette forhold kunne være tjekket ved tilsynsberetningerne, men en del af disse er ikke offentliggjort endnu. Dertil er det usikkert, om samtlige tilsyn med husdyrbrug er medtaget, eller om det kun er tilsyn i forhold til miljøgodkendelsen, samt om kommunen også har medtaget de husdyrbrug, som miljøcentret varetager.

Miljøgodkendelse af husdyrbrug

- En miljøgodkendelse udarbejdes generelt efter følgende måde:
 - o Opstartsmøde med deltagelse af sagsbehandlere og konsulent/landmand.
 - o Miljøgodkendelsen skrives, når alle oplysninger er kommunen/miljøcentret i hænde.

- o Miljøgodkendelsen sendes til konsulent/landmand for kommentarer, og rettes efterfølgende til i forhold til krav fra myndigheder og ønsker fra konsulent/landmand.
- o Høring af miljøgodkendelse, og revurdering om 8 år.

I størstedelen af kommunerne/miljøcentrene blev der afholdt opstartsmøder.

- Til udarbejdelsen af miljøgodkendelsen benyttes hovedsageligt godkendelsesbekendtgørelsen og andre miljøgodkendelser. Og dertil er det ofte tilkendegivelser fra kommunen om indholdet af miljøgodkendelsen, der blev fulgt.
- Der er ca. 84 % af kommunerne/miljøcentrene, der har nedskrevne interne arbejdsgange for udarbejdelsen af miljøgodkendelser, hvoraf kun en kommune er ved at udarbejde en arbejdsgang for godkendelse af husdyrbrug for at være på forkant med den nye godkendelse.
- Udarbejdelsen af en miljøgodkendelse tager hyppigst omkring 3 – 4 måneder eller 5 – 7 måneder. Dette tidsinterval afhænger dog af følgende faktorer, som sagsbehandlerne har angivet efter spørgsmålet i spørgeskemaet:
 - o VVM
 - o Mangelfuldt materiale
 - o Tilbageholdning af materiale
 - o Manglende tidspres fra ansøger
 - o Eventuelle påvirkninger af miljøet
 - o Manglende prioritering af konsulent eller landmand
 - o Offentlighedsfase
 - o Manglende inddragelse af retningslinier for regionplanen
 - o Personlige og økonomiske forhold ved landmanden
 - o Manglende ressourcer i kommunen
 - o Politisk behandling af sagerne
 - o Ændringer af projektet
 - o Uenighed omkring vilkårsfastsættelsen
 - o Klager

Heraf er den årsag, som oftest har forlænget processen, manglende ressourcer i kommunen, jævnfør sagsbehandlernes angivelse i et efterfølgende spørgsmål til ovenstående.

Vilkårsfastsættelsen

- Vilkårsfastsættelsen afhænger af politik i kommunen, sagsbehandleren, placering af husdyrbrug og herunder, hvilke områder der påvirkes samt proportionalitetsprincippet.
- Vilkårsfastsættelsen er som udgangspunkt individuelt tilpasset det enkelte husdyrbrug.
- Der stilles standardvilkår til støj, emner fra husdyrbekendtgørelsen og lov om husdyrhold og arealkrav, grønt regnskab, tilgængelighed af miljøgodkendelsen på arbejdspladsen, fluer og lugt. Der stilles derudover hyppigt krav til næringsstoffab, driften, lugt, nabogener, jordforurening og affald. Heraf har kommunerne/miljøcentrene vurderet, at de mest kritiske vilkår, der stilles er produktionsrelaterede, lugtrelaterede og projektilpasninger.
- Der stilles meget individuelt og sjældent krav til projektilpasninger, og det er hovedsageligt på grund af proportionalitetsprincippet. Og dertil synes kommunerne ikke at vurdere projektilpasningerne som robuste bortset fra ”flytning af stald/lager” og ”staldsystem med lavt tab af ammoniak”

- Vilkårene er sjældent fastsat politisk, og er i stedet fastsat ud fra en faglig vurdering, teknisk muligt, vejledninger, afgørelser og oplæg fra forvaltningen. Men kommunen har dog mulighed for at ændre på disse efter, at miljøgodkendelsen er udarbejdet ved sagsbehandlerne.
- Metoder bruges generelt ikke af kommunerne til fastsættelse af krav bortset fra OML og FMK, og det er som regel amtets eller landbrugskonsulentens område.

Renere teknologi og proportionalitetsprincippet

- Renere teknologi benyttes som regel ikke. Dette er på grund af, at sagsbehandlerne ikke mener, at proportionalitetsprincippet kan overholdes, hvis de kræver en bestemt renere teknologi, men i stedet lader det være op til konsulenten/landmanden at vurdere muligheden for dette på baggrund af deres praktiske og økonomiske erfaringer med den enkelte landmands husdyrbrug.
- Ydermere har mange af sagsbehandlerne og konsulenterne/landmændene manglende tillid til BAT-byggebladene, fordi de er udregnet generelt for ca. 250 dyreenheder, og dertil kommer der hele tiden nye teknikker, som er bedre end de forrige. Dette forhold betyder også, at sagsbehandlerne og konsulenterne/landmændene skal være forudseende, for at landmanden ikke skal miste penge i forhold til det investerede, og for at sagsbehandleren og konsulenten ikke skal miste tillid til landmanden eller til deres egne beslutninger.
- Hvis renere teknologi benyttes er det hovedsageligt på grund af konsulentens/landmandens udtalelser og beregninger samt kommunens skøn.

Tilsyn

- Tilsyn aftales som regel med landmanden forud. Det er kun ved mistanke om vilkår, der ikke overholdes, at sagsbehandleren kommer på tilsyn, som umiddelbart først kan blive varslet lige før tilsynet. Konsulenten er meget sjældent indblandet i denne proces.
- Kommunerne fører tilsyn med husdyrbrug hvert 3 – 4 år og følger de pligtige minimumskrav.
- Frekvensen af tilsyn afhænger af minimumskrav, politisk vedtagne tilsynsfrekvenser, årstemaer, differentieret tilsyn og herunder også typen og antallet af håndhævelser (henstilling, indskærpelse, politianmeldelse, påbud eller forbud), udvidelser og ændringer af husdyrbruget og gentagne klager.
- Det er meget individuelt, hvilke vilkårsforhold der udføres ved tilsyn, dog er det hyppigst ”dyreholdets størrelse”, ”udspredningsarealer” og ”affald”.
- Der gives hyppigst indstillinger og indskærpelser som følge af ændringer af eksisterende forhold, tilføjelser af nyt anlæg, indsamling af mere information og andet.
- Der er sjældent samarbejde med andre afdelinger.

Generelt er erfaringerne og praksis med godkendelse af husdyrbrug i kommuner og miljøcentre kendetegnet ved, at proportionalitetsprincippet i høj grad er styrende for vilkår og krav til projekttilpasninger. Ydermere synes en vis tendens til mangel på kompetence i kommunerne med hensyn til at argumentere for og imod vilkår og krav til landmanden.

6.2 Forbedringer af den fremtidige godkendelses praksis for husdyrbrug

Der vil i dette afsnit blive konkluderet i forhold til ønsker og råd fra kommuner og miljøcentre til den fremtidige godkendelse af husdyrbrug, jævnfør spørgeskemaets sidste del, samt sammenligningen af amtslige og kommunale erfaringer og praksis. Der vil derudover blive svaret på analyse-spørgsmål 2; **Hvordan kan de kommunale og amtslige erfaringer forbedre den fremtidige godkendelses praksis for husdyrbrug?**, som til dels er blevet undersøgt og analyseret i afsnit 4.4 og kapitel 5. Derudover vil der også i dette afsnit blive suppleret med interviews af en amtsmedarbejder, en landbrugskonsulent og tre landmænd. Følgende punkter er derfor forslag til at forbedre den kommende godkendelse af husdyrbrug, som er fundet i dette projekt:

Organisering af godkendelse af husdyrbrug

- Organiseringen af godkendelsen bør bibeholde opstartsmøde, idet alle involverede i godkendelsen synes at få fordele derved, såsom medindflydelse.
- Derudover kan det eventuelt være ressourcebesparende at eliminere 1. offentlighedsfase ved en VVM-afgørelse, men denne frembringer jo mange af ideerne til, hvordan projektet kan gøres mere miljøvenligt, og er dermed med til at gøre projektet bedre.
- Ved de store godkendelser vil det være en god ide at udarbejde et kommuneplantillæg, som eventuelt kan erstatte det nuværende regionplantillæg sådan, at kommunen også får indsigt i, hvad deres planlægning forårsager af påvirkninger i andre kommuner eller i regionen.
- En samlet godkendelsesprocedure med rationelle og smidige arbejdsgange er et ønske fra mange sagsbehandlere, men de tvivler derpå, idet mange forskellige lovgivninger skal koordineres. Men idet, at der fremover vil være én myndighed, der udarbejder godkendelsen for husdyrbrug, må det betyde mindre kommunikation og udlevering af papirer, og må betragtes som allerede kommende forbedring. Dog vil der stadig være forskellige myndigheder, som landmanden skal adressere i forskellige sammenhænge, men ensartetheden må blive bedre, idet miljøreguleringen lokalt fremover vil være fordelt på kun ca. 100 kommuner og på ca. fire overordnede myndigheder. Dertil vil sagsbehandlingstiden for godkendelse af et husdyrbrug forhåbentlig blive mindre i forhold til den nuværende, som kan være imellem 2 uger og 3½ år. Jævnfør det implementeringsmæssige perspektiv vil inddragelse af flere vinkler og interessenter komplicere denne og derved bare forlænge udarbejdelsen, og bør derfor minimeres.

Praksis af godkendelse af husdyrbrug

- Sagsbehandlerne mener, at den største udfordring vil være at bevare fagligheden i kommunerne. Dette kan løses ved at forøge fagligheden ved, at kompetenceforbedre de nuværende og kommende medarbejdere eller sørge for, at de tildelte amtsmedarbejdere bliver i den nye kommune. Sagsbehandlerne har specielt efterspurgt kompetence indenfor amternes nuværende opgaver, ressourcer til GIS og lignende sådan, at sagsbehandlerne kan matche landbrugskonsulenterne.
- Sagsbehandlerne anbefaler en rettidig vejledning sådan, at de ikke skal til at udarbejde en sådan i de forskellige kommuner, og derved opnå forskellige administrationsgrundlag ligesom det er tilfældet for amterne i dag. Sagsbehandlerne påpeger dog, at generelt dækker vejledningerne, men der mangler til stadighed vejledning til anvendelse af differentieret tilsyn

og BAT-noterne. En sagsbehandler foreslår endvidere, at der kan laves en vidensportal for godkendelse af husdyrbrug ligesom, det er tilfældet for Vandmiljøplan III.

- Til beregning af miljøpåvirkningerne bør der opretholdes et fælles regneark, hvor der dog er mulighed for, at flere interesser varetages. Det vil sige både miljøets og landmandens.
- De løbende nye krav og lovgivninger medfører manglende mulighed for landmanden i at langtidsinvestere, og bør derfor minimeres jævnfør landbrugskonsulent, 2006 og de interviewede landmænd.
- Et andet forslag fra de interviewede landmænd og landbrugskonsulenten i dette projekt er zoneringer af landet sådan, at der kan etableres områder, hvor der er tilladt mere belastning af miljøet. Dette vil skabe mulighed for industrihusdyrbrug og sårbar natur. Disse industri-zoner er også en debat i øjeblikket jævnfør afsnit 5.5 og Rothenberg og Schmidt, 2006.
- Nogle sagsbehandlere frygter, at sagsbehandlingen kan komme for tæt på borgerne, og at der dermed ikke bliver stillet de nødvendige vilkår. Dette kan løses ved, at en overordnet myndighed, såsom Skov- og Naturstyrelsen til stadighed fører tilsyn dermed.
- Forsigtighedsprincippet har indtil videre været amtets område, men er nu fremover kommunens. Derfor bør der være vejledning i, hvordan dette princip håndteres og reguleres efter. Denne vejledning bør koordineres med, hvorledes proportionalitetsprincippet skal håndhæves, idet disse principper har to forskellige og til dels modsatrettede formål. Forsigtighedsprincippet skal varetage beskyttelse af naturen, mens proportionalitetsprincippet varetager ”miljøfordele for pengene”. Det vil sige, at proportionalitetsprincippet sidestiller betydningen af naturens fordele med de økonomiske fordele, og dermed bliver naturen ikke prioriteret højest som ved forsigtighedsprincippet. Forsigtighedsprincippet skal håndhæves jævnfør IPPC-direktivet, men forfatteren har dog ikke fundet grundlag for et EU-krav for proportionalitetsprincippet. Men i tilfælde af at det kun er forsigtighedsprincippet, der er et EU-krav, må det være dette princip, som har højest prioritet. Om kommunen er i stand til at håndhæve dette princip samtidig med proportionalitetsprincippet er et åbent spørgsmål, og derfor kan en løsning på dette være, at den håndhævende myndighed for forsigtighedsprincippet bliver staten.

Projektilpasninger og vilkårsfastsættelsen

- Sagsbehandlerne efterspørger bedre vejledning, afgørelser og mere kompetence i at vurdere projektilpasninger og fastsætte disse.
- Etablering af renere teknologi er ifølge sagsbehandlerne ikke helt tilgængelig, idet de som regel ikke formår at komme med gode argumenter herfor og tit kommer i tvivl under hensyntagen til proportionalitetsprincippet. Derfor foreslår de mere vejledning heri, specielt ved brugen af projektilpasninger, idet BAT-noterne ikke synes brugelige.
 - Eksempelvis ønsker sagsbehandlerne mere vejledning i at stille lugtbegrænsende vilkår og håndhæve disse.

Tilsyn med husdyrbrug

- Sagsbehandlerne anbefaler mulighed for at føre tilsyn med projektilpasninger og vilkår, og derfor bør der afsættes ressourcer til at efterkomme dette, sådan at et tilsyn kan være fuldstændigt.

- Igen efterspørger sagsbehandlerne, i forbindelse med tilsyn, tekniske og elektroniske muligheder for at tjekke vilkår.
- Overholdelse af håndhævelser vil i fremtiden være influeret af differentieret tilsyn, og er et godt incitament til landmanden om at blive bedre til følge sagsbehandlerens anbefalinger og krav.

Udarbejdelsen af den fremtidige godkendelse af husdyrbrug bør overordnet tage hensyn til de forskellige interessenter i implementeringsprocessen (organisationer, sagsbehandlere, landbrugskonsulenter og landmænd) og herunder være opmærksom på, hvilke muligheder og begrænsninger, de hver især har i forhold til at efterkomme krav i godkendelsesproceduren.

De overordnede forbedringer af den fremtidige godkendelsesprocedure vil igen være kompetence og vejledning i forhold til at stille projektilpasninger og vilkår under hensyntagen til proportionalitets- og forsigtighedsprincipperne.

6.3 Perspektivering/Renere teknologi i danske husdyrbrug

Kravet om indførsel af renere teknologi i husdyrbrug skal ifølge IPPC-direktivet være indført i 2007. IPPC-direktivet, jævnfør Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening, går i korte træk ud på at minimere miljøpåvirkningerne ved kilden ved at lade forurenere betale for det (forebyggelsesprincippet), samt at der skal være forudgående offentlighed (Moe et al., 2004). Direktivet er endvidere et minimumsdirektiv, og det betyder, at Danmark godt kan stille skrapere krav til virksomhederne end det er angivet i direktivet. (Moe et al., 2004)

BAT-noterne er noter for de forskellige erhverv, som er tilknyttet IPPC-direktivet, og står som før nævnt for Bedst Tilgængelig Teknik. Disse teknikker angiver muligheder for at reducere eksempelvis emission af ammoniak, lugt eller energiforbruget. I beregningen for teknikken er medregnet eventuelle sideeffekter, og der er beregnet økonomi for at nybygge disse. Disse teknikker er husdyrbrugene forpligtet til at bruge jævnfør miljøbeskyttelsesloven og IPPC-direktivet. Udover disse teknikker er der nogle, der hedder BAT-kandidater, og disse er teknikker, som ikke er optaget i BAT-noterne, men som kan gå ud for disse, hvis husdyrbruget ligger i et meget følsomt område (Dansk Landbrugsrådgivning, 2006). I henhold til Dansk Landbrugslovgivning, 2006 kan disse BAT-kandidater være forbundet med store omkostninger og minimal reduktion af ammoniakfordampning, men kan måske for den enkelte landmand være BAT. Dette forhold kan dermed skabe afvejninger af de forskellige hensyn og proportionalitetsprincippet.

Oprindeligt har det kun været fjerkræbrug og svinebrug, der har været omfattet af IPPC-direktivet. Men Danmark har selv tilføjet kvægbrug, som er større end 250 dyreenheder (Skov- og Naturstyrelsen, 2006D). For svinebrug er det 2000 (sti)pladser til svin og 750 (sti)pladser til søer, jævnfør IPPC-direktivet. Da EU bruger pladser i stedet for dyreenheder, er det ikke muligt direkte at sammenligne de to forskellige enheder. Men hvis pladserne for svin sammenlignes med en af de interviewede landmænd (Landmand 1, 2006), har han ca. 650 stipladser, men har ca. 75 dyreenheder. Dette forhold svarer det til et svinebrug med ca. 2000 stipladser og ca. 220 dyreenheder. Og dermed svarer disse angivelser af antal pladser nogenlunde til de angivne grænser for miljøgodkendelse,

jævnfør godkendelsesbekendtgørelsen. IPPC-direktivet er dog indarbejdet i godkendelsesbekendtgørelsen, og derfor er de grænser, der gælder for godkendelsespligtige husdyrbrug, de samme for IPPC (i-mærket) virksomheder. Men i og med at direktivet er gældende, vil der være tilfælde, hvor nogle husdyrbrug skal godkendes jævnfør direktivet og ikke jævnfør godkendelsesbekendtgørelsen. Dette forhold kan dermed skabe grobund for misforståelser, og bør derfor præciseres i den kommende godkendelsesprocedure for husdyrbrug.

Generelt er der en tendens til blandt sagsbehandlerne og de interviewede i dette projekt at mangle forståelse af brugen af renere teknologi i vilkår i miljøgodkendelsen. Dette forhold medfører en tendens til ikke at bruge renere teknologi og dermed BAT-noterne til at kræve det ved godkendelse af husdyrbrugene. En sagsbehandler kalder IPPC-direktivet *”ugennemsigtigt og u gennemført”*, fordi der i brugen af dette og de tilhørende BAT-noter ikke bliver medtaget forhold såsom, at teknologien ændres hele tiden, og dermed kan nogle BAT-noter gælde nu men ikke i fremtiden, og derfor er det urimeligt overfor landmanden at stille disse krav (Sagsbehandler 2, 2006). Sagsbehandler 2, 2006 angiver, at i de miljøgodkendelser, de giver nu, indskrives et krav om, at landmanden og kommunen indenfor revurderingsperioden på 8 år skal have et møde om, hvad husdyrbruget skal være opmærksom på af renere teknologi, der kan komme til at gælde for dem. Dermed kan de planlægge og forberede eventuelle tiltag indenfor renere teknologi på bedriften. Et krav som denne kommune allerede stiller nu, er et krav om foderoptimering ved hjælp af fytase, fordi de vurderer, at det samlet ikke koster landmanden noget, og dermed overholdes proportionalitetsprincippet.

En anden sagsbehandler fra miljøcenter 1, 2006 nævner, at der er taget udgangspunkt i fælles EU-regler, og dermed ikke specifikt i miljøforholdene i det enkelte land. Sagsbehandleren nævner, at Danmark i forvejen er langt foran med renere teknologi i de danske husdyrbrug, end de eksempelvis er i Sydeuropa. I Danmark er der eksempelvis i mange husdyrbrug taget energimæssige hensyn såsom varmegenindvinding eller el-sparepærer og vandbesparelser såsom drikkekopper, fordi disse ressourcer er så dyre i Danmark. Dette forhold er måske anderledes i andre lande, hvor der ikke nødvendigvis spares på disse ressourcer. Sagsbehandleren siger dertil, at det er derfor, at landmanden bliver gjort opmærksom på, at han skal huske at beskrive samtlige foranstaltninger i projektet, som er renere teknologi. Foranstaltninger som eksempelvis drikkekopper tages for givet af den enkelte landmand (Miljøcenter 1, 2006). Dermed kan disse forhold tages med i en vurdering om, hvorvidt projektet overholder kravet om renere teknologi.

Sagsbehandleren (Miljøcenter 1, 2006) mener derudover, at der ikke foreligger konkrete argumenter, som er nok til at kræve de forskellige BAT-teknikker gennemført på husdyrbruget. Eksempelvis er teknikker vedrørende minimering af fosfor udledning beregnet på skrivebordet, og bygger ikke på direkte målinger ved kilden, og idet at det er en generel vurdering, og ikke en der er målt, er det tvivlsomt om en sådan teknik i praksis gør noget ved miljøproblemet eller bare forårsager økonomiske udgifter for landmanden. Og dermed overholdes proportionalitetsprincippet ikke. Et andet forhold er, at sagsbehandleren skal være forudseende og kan gætte sig til, hvilke teknikker der vil være nyttige miljømæssigt og økonomisk for landmanden i fremtiden. Dette forhold gør det svært for den enkelte sagsbehandler at kræve en bestemt teknik frem for en anden, fordi den krævede teknik måske er optimal nu, men ikke om et år, hvor der er kommet en bedre teknik. Og derfor vil sagsbehandlerne hellere lægge det op til landmanden/konsulenten, hvilke teknikker der lige netop er an-

vendelige på dette husdyrbrug, i stedet for at gå imod de skøn/beregninger, som konsulenten har foretaget for landmanden. Sagsbehandleren har dermed i nye godkendelser for husdyrbrug forlangt at få hele projektet ind til en bedømmelse om, hvorvidt der er tilstrækkelig renere teknologi i projektet, og vurderer dermed på baggrund af det samlede projekt.

Et andet forhold er, at nogle BAT-teknikker, som eksempelvis reducerer ammoniakfordampning såsom specielle gulvtyper, ikke kan bruges i praksis, hvis der samtidig skal tages hensyn til dyrevelfærd, eller hvis der ikke skal opstå driftmæssige problemer, såsom at anlægget fryser til på grund af det kolde klima i Danmark. I sådanne tilfælde kan landmanden være nødt til sammen med konsulenten at overveje hvilke hensyn, der skal tages, og dermed komme med en mindre lukrativ løsning for miljøet og landmanden til følge. (Miljøcenter 1, 2006)

En sagsbehandler mener i øvrigt, at der er meget forskellige holdninger, til at kræve renere teknologi i godkendelsen af husdyrbruget, fordi der ikke er nogen facitliste. Eksempelvis synes nogle sagsbehandlere, at såfremt teknikken er der, skal den også bruges. Hvorimod andre sagsbehandlere mener, at der skal være mere konkrete argumenter eller afgørelser for at kræve renere teknologi i godkendelsen for at efterleve proportionalitetsprincippet. Men indtil videre har der ikke været sager, hvor landmanden har påklaget vilkår om renere teknologi, og derfor har den enkelte sagsbehandler eller kommune valget. (Miljøcenter 1, 2006)

Endeligt er strukturen og størrelsen af husdyrbrug i Danmark ikke medvirkende til, at der er store miljømæssige eller økonomiske fordele at indføre renere teknologi. Der er mange små husdyrbrug, og dertil er der grænser for, hvor store de må være, og renere teknologi er som regel mere givtigt i stor skala. Tendensen viser, at fremtiden bringer større og færre husdyrbrug, og dermed bliver det måske også nemmere at forlange konkrete vilkår om renere teknologi. (Teknologirådet, 2005)

Etableringen af renere teknologi er jævnfør ovenstående argumenter og udtalelser ikke mulig før kommunerne og konsulenterne har gode miljømæssige og økonomiske argumenter for disse. En mulighed for dette kunne være, at lade det være op til konsulenten/landmanden at afgøre, hvilke teknikker der skal bruges, og så lade kommunen sætte grænseværdier for eksempelvis udledninger af kvælstof, som landmanden skal overholde. På denne måde bliver landmanden inddraget i etableringen af renere teknologi på husdyrbruget, og det bliver dermed ikke teknikker, som bliver påduttet landmanden. Denne løsning er lignende, hvad sagsbehandler 2, 2006 angiver, at dennes kommune vil gøre i fremtiden. Denne kommune vil forsøge at indføre renere teknologi i miljøgodkendelsen, ved at inddrage landmanden i denne proces, ved at fortælle denne de kommende krav inden næste revurdering af miljøgodkendelsen sådan, at denne eventuelt kan indføre teknikker løbende inden revurderingen. En anden lignende løsning, som miljøcenter 1, 2006 nu bruger, er at vurdere, om der er tilstrækkelig renere teknologi på husdyrbruget ved en samlet gennemgang af miljøgodkendelsen. På begge måder bliver landmanden også inddraget i processen i at indføre renere teknologi i miljøgodkendelserne, og kommunerne kan derved håndhæve overholdelsen af naturens grænseværdier.

7.0 Litteraturliste

- (Anker, 1996) Helle Tegner Anker
Miljøretlig regulering på landbrugsområdet – særligt om handlingsplaner og miljøkonsekvensvurderinger
Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 1996
- (Boel, 2004) Marianne Fisher Boel
Visionerne – stort eller småt?
Tidsskrift for landøkonomi, nr. 2
Det Kgl. Danske Landhusholdningsselskab, 2004
- (Christensen et al., 2003) Per, Christensen, Karen Elsborg, Lone Kørnøv, Eskild Holm Nielsen, Jannick Schmidt og Hanne Stensen Christensen
Udbyttet af VVM – Evaluering af VVM i Danmark, Hovedrapport
Udarbejdet for Miljøministeriet, 2003
- (Danmarks Statistik, 2006) Danmarks Statistik
www.statistikbanken.dk
besøgt d. 2. maj, 2006
- (Dejgaard, 2004) Anitta Ikastr Dejgaard
Landbrugets fremtid
Tidsskrift for landøkonomi, nr. 2
Det Kgl. Danske Landhusholdningsselskab, 2004
- (Frandsen og Hansen, 2004) Søren F. Frandsen og Jens Hansen
Landbrugets strukturudvikling
Tidsskrift for landøkonomi, nr. 2
Det Kgl. Danske Landhusholdningsselskab, 2004
- (Hansen, 2004) Anja Sjøldborg Hansen
Mest vandmiljø for pengene
Tidsskrift for landøkonomi, nr. 2
Det Kgl. Danske Landhusholdningsselskab, 2004
- (Holm et al., 1997) Jesper Holm, Bente Kjærgård og Kaare Pedersen
Miljøregulering – tværfaglige studier
Roskilde Universitetsforlag, 1997
- (Høegh, 2004) Henrik Høegh
Planteproduktionen og Vandmiljøplan III
Tidsskrift for landøkonomi, nr. 2
Det Kgl. Danske Landhusholdningsselskab, 2004

- (Iversen, 2004) Poul Arne Iversen
Det faglige grundlag for Vandmiljøplan III
Tidsskrift for landøkonomi, nr. 2
Det Kgl. Danske Landhusholdningsselskab, 2004
- (Jørgensen, 2004) Henning Mørk Jørgensen
Vandmiljøet – dets behov og planen
Tidsskrift for landøkonomi, nr. 2
Det Kgl. Danske Landhusholdningsselskab, 2004
- (KL, 2006) KL
www.kl.dk/tilsynsaftale/
Siden er sidst opdateret 13. december 2005
besøgt d. 28. april, 2006
- (Kørnøv og Christensen, 2005) Lone Kørnøv og Per Christensen, Aalborg Universitet
Opsamling af erfaringer med behandling af sager vedrørende husdyr-
projekter efter VVM-reglerne
Udarbejdet for Miljøministeriet, 2005
- (Landbrugskonsulent, 2006) Landbrugskonsulent, som sidder og rådgiver i Viborg Omegn
Interview – kan genfindes i bilag G
Lavet den 7. april, 2006
- (Miljøcenter Vestjylland, 2006) Miljøcenter Vestjylland
www.miljocentervestjylland.dk/
besøgt d. 24. april, 2006
- (Miljøcenter Viborg, 2006) Miljøcenter Viborg
www.mc-v.dk/
besøgt d. 24. april, 2006
- (Miljøklagenævnet, 2006) Miljøklagenævnet
www.mkn.dk/
besøgt den 5. maj, 2006
- (Miljø- og Energiministeriet, 2001) Miljø- og Energiministeriet
VVM-vejledning – om visse offentlige og private anlægs indvirkning
på miljøet
Vejledning af 10. oktober 2001
- (Miljøministeriet, 2004) Miljøministeriet
Differentieret miljøtilsyn – prioritering af tilsynsindsatsen
Vejledning fra Miljøstyrelsen, nr. 6, 2004
- (Miljøministeriet, 2006) Miljøministeriet – Skov- og Naturstyrelsen
www.vmp3.dk/Default.asp?ID=43
besøgt d. 23. marts, 2006

- (Miljøstyrelsen, 2005) Miljøstyrelsen
Miljøtilsyn 2003 – 2004
Miljøministeriet, 2005
- (Miljøstyrelsen, 2006) Miljøstyrelsen
www.mst.dk
besøgt d. 20. januar, 2006
- (Moe et al., 2004) Mogens Moe, Charlotte Bigum Lynæs og Louise Ploug Krat
Miljøret – Miljøbeskyttelse
Forlaget Thomson A/S, København, 2004
- (Moth Iversen, 2004) Torben Moth Iversen
Optimal tilstand i vandmiljøet
Tidsskrift for landøkonomi, nr. 2
Det Kgl. Danske Landhusholdningsselskab, 2004
- (Naturklagenævnet, 2006) Naturklagenævnet
www.nkn.dk/
besøgt den 5. maj, 2006
- (Poulsen, 2004) Torben Poulsen
Svineproduktionen og Vandmiljøplan III
Tidsskrift for landøkonomi, nr. 2
Det Kgl. Danske Landhusholdningsselskab, 2004
- (Robson, 2002) Colin Robson
Real World Research, second edition
Blackwell Publishers Ltd, 2002
- (Rothenberg og Schmidt, 2006) Michael Rothenberg og Anders Legarth Schmidt
Helms grise blev tvangsflyttet fra den sårbare natur i mosen
Artikel i Politiken, 1. sektion, side 6, d. 8. maj, 2006
- (Skov- og Naturstyrelsen, 2006A) Skov- og Naturstyrelsen
www.skovognatur.dk/Emne/Landbrug/Denvidereproces.htm
besøgt den 20. marts, 2006
- (Skov- og Naturstyrelsen, 2006B) Skov- og Naturstyrelsen
www.skovognatur.dk
besøgt den 26. januar, 2006
- (Skov- og Naturstyrelsen, 2006C) Skov- og Naturstyrelsen
www.skovognatur.dk/Om/
besøgt den 5. maj, 2006

- (Skov- og Naturstyrelsen, 2006D) Skov- og Naturstyrelsen
www.sns.dk/regnskab/vr1999/bilag717.htm
besøgt den 17. maj, 2006
- (Spøttrup Kommune, 2006) Spøttrup Kommune
Oplysninger – kan genfindes i bilag D
Telefonsamtale med miljømedarbejder fra Spøttrup Kommune den 16. februar, 2006
- (Stendal, 2004) Mogens Stendal
Landbrugets Udvikling
Tidsskrift for landøkonomi, nr. 2
Det Kgl. Danske Landhusholdningsselskab, 2004
- (Teknologirådet, 2005) Teknologirådet
Husdyrbrug og miljøgodkendelser
Teknologirådet, 2005
- (Tidsskrift for landøkonomi, 2004) Tidsskrift for landøkonomi, nr. 2
Det Kgl. Danske Landhusholdningsselskab, 2004
- (Viborg Amt, 2006) Sagsbehandler fra Viborg Amt
Interview – kan genfindes i bilag B
Lavet den 27. januar, 2006
- (Viborg Amt 2006A) Viborg Amt
Billederne er fra Viborg Amts hjemmeside
www.amtet.viborgamt.dk/sw4542.asp
besøgt d. 24. april, 2006
- (Viborg Amt, 2006B) Viborg Amt
www.miljo.viborgamt.dk/sw42741.asp
besøgt den 5. maj, 2006
- (Winther, 2001) Søren Winther
Implementering og effektivitet – Offentlig forvaltning i Danmark
Systime A/S, Nørhaven A/S, Viborg, 2001
- (Winther og May, 2000) Søren C. Winther og Peter J. May
Reconsidering Styles of Regulatory Enforcement – Patterns in Danish Agro-Environmental Inspection
Artikel i Law og Policy, Vol. 22, No. 2
Blackwell Publishers, 2000

(Winther og May, 2001)

Søren C. Winther og Peter J. May

Motivation for Compliance with environmental regulations

Artikel i Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 20, No. 4,
675 – 698

John Wiley and Sons, 2001

(Yin, 2003)

Robert K. Yin

Case study research – design and methods

SAGE Publications, 2003

Bilagsliste

Bilag A	Spørgeskema
Bilag B	Interview med amtsmedarbejder og VVM-sagsbehandler
Bilag C	Indledende interview, gennemgang af miljøgodkendelse og tilsyn af husdyrbrug ved et miljøcenter
Bilag D	Databehandling
Bilag E	Spørgeskema og supplerende spørgsmål til sagsbehandler 1
Bilag F	Spørgeskema og supplerende spørgsmål til sagsbehandler 2
Bilag G	Interview med landbrugskonsulent
Bilag H	Interview med landmand 1
Bilag I	Interview med landmand 2
Bilag J	Interview med landmand 3

Til rette vedkommende

Formålet med dette spørgeskema er at undersøge kommunernes og miljøcentrenes erfaring med at udarbejde miljøgodkendelser og tilsyn af husdyrbrug. Dette undersøges med henblik på at supplere den nuværende erfaringsopsamling indenfor emnet ”**godkendelse af husdyrbrug**”, sådan at erfaringer kan bidrage til uddybninger eller nye vinkler på hvorledes miljøgodkendelsen og tilsynet af husdyrbrug kan optimeres i reguleringen fremover. Undersøgelsen gælder alle miljøgodkendelser og tilsyn indenfor husdyrbrug.

Fremgangsmåden er at skrive jeres svar i forlængelse af spørgsmålet på linjerne og afkryds i skemaet og sende det tilbage til mig til e-mailen; **XX** eller sende det udfyldte spørgeskema til mig på adressen; **Karina A. Sørensen, XX, inden d. 17.marts 2006.**

På forhånd mange tak for hjælpen

Karina A. Sørensen,
Specialestud. civiling. i Plan og Miljø, Aalborg Universitet,
xx-mail, tlf. xxxxxxxx eller mobil xxxxxxxx

Generelle oplysninger

Hvad er din stilling eller hvad består dit job i?

Hvor lang tid har du arbejdet med miljøgodkendelser og tilsyn af husdyrbrug?

Hvad er hyppighed af miljøgodkendelser og tilsyn af husdyrbrug per år i jeres kommune?

	Per år
Antal miljøgodkendelser	
Antal tilsyn	

Hvor mange landbrug har kommunen tilsyn med?

	< 75 DE	> 75 < 250 DE	> 250 DE	Andet
Antal husdyrbrug				

Vil gerne have jeres nyeste **tilsynsberetning** med i e-mailen tilbage til mig – eller en henvisning til en hjemmeside, hvor den eventuelt ligger.

1. Organisering

1.1 Hvem i kommunen udarbejder miljøgodkendelser for husdyrbrug?

	Altid	Indimellem	Sjældent	Aldrig
Miljøcenter				
Kommunen				
- En afdeling med flere sagsbehandlere				
- Kun en sagsbehandler				

1.2 Har kommunen nedskrevne interne arbejdsgange eks. paradigmaer eller skabeloner for udarbejdelsen af miljøgodkendelser? Hvis ja, vil jeg gerne have det med i e-mailen tilbage til mig.

Ja	
Nej	

1.3 Gælder nogle af de nedskrevne interne arbejdsgange særligt for miljøgodkendelse af husdyrbrug? Hvis ja, vil jeg gerne have det med i e-mailen tilbage til mig.

Ja	
Nej	

1.4 Hvor lang tid tager det at udarbejde miljøgodkendelsen fra ansøgningen modtages til godkendelsen gives?

	3-4 mdr.	5-7 mdr.	Ca. 1 år	Ca. 1 ½ år	Andet
Afkryds					
Hyppighed - hvis muligt					

1.5 Hvilke forhold forlænger processen? Sæt gerne kryds i flere felter.

	Ofte	Sjældent	Aldrig
Mangelfuld information fra ansøger/konsulent			
Uenighed mellem kommunen og ansøger/konsulent omkring vilkårsfastsættelsen			
Uenighed mellem kommunen og amt omkring vilkårsfastsættelsen			
Intern ressourcemangel			
Politisk behandling af sagerne			
Nye forhold som ændrer projektet			
Klager fra naboer eller andre klageinstanser			
Andet:			

Kommunikation med ansøgeren og dennes konsulenter

Kommunen orienterer ansøgere (og dennes konsulent) om, hvilke oplysninger kommunen skal have til brug for at udforme miljøgodkendelsen.

1.6 Har kommunen afholdt møder/seminarer med konsulenter og evt. andre om hvilke oplysninger, kommunen skal have fra ansøger i de konkrete sager?

Ja	
Nej	

1.7 Har kommunen en samlet fremstilling af – fx på et skema – hvilke oplysninger, kommunen skal have fra ansøger – som er supplerende til godkendelsesbekendtgørelsen for listevirksomhed?

Ja	
Nej	

1.8 Anvendes kommunens tilkendegivelser/udmeldinger om hvilke oplysninger, der skal være til stede af ansøgere/ansøgers konsulenter?

Ja, stort set altid	Oft	Sjældent	Aldrig

2. Vilkårsfastsættelse i miljøgodkendelsen

2.1 Nedenstående er projektilpasninger vi har fundet der anvendes i VVM sammenhæng. Hvorvidt stiller I vilkår for disse, og hvordan vurderer I robustheden af de forskellige tilpasninger?

Projektilpasninger	Stilles der vilkår herfor i Jeres MGK af husdyrbrug?		Vurderer I tilpasningen som robust?	
	Ja	Nej	Ja	Nej
Flytning af stald/lager				
Staldsystem med lavt tab af ammoniak				
Syreanlæg til reduktion af ammoniak fra stald				
Mindre protein i foder				
Foderoptimering fx fytase og fasefodring				
Overdækning af gyllebeholder				
Hyppigere udmugning, særligt fjerkræ/mink				
Ændret afgrødevalg				
Efterafgrøder				
Nedsat kvælstofnorm				
Udtagning af risikoareal				
Mindre dyretryk				
Nedfældning af gylle				
Etablering af bræmmer				
Braklagte randzoner langs søer				
Etablering af jordvold ved gylleanlæg				
Afskærmning ved bygninger/gylletanke				
Forhøjet ventilationsafkast				
Biologisk luftrensning				
Ændret staldsystem				
Alternativ transportrute				
Alternative køretøjer med større lasteevne				
Andet:				

2.2 Anvender I standardvilkår?

Ja	
Nej	

Hvis ja, hvilke?

2.3 Udover Standardvilkår – er der andre vilkår I hyppigt stiller?

2.4 Er disse vilkår fastsat politisk fra kommunens side?

Ja, stort set altid	Oft	Sjældent	Aldrig

Hvis sjældent eller aldrig, hvordan fastsættes vilkårene så?

2.5 Hvilke vilkår vurderer I er kritiske at stille?

Hvorfor?

2.6 Hvorvidt er de stillede vilkår alene relateret til udvidelsen eller til den samlede bedrift?

	Altid	Indimellem	Sjældent	Aldrig
Vilkår relateret til udvidelsen alene				
Vilkår relateret til den samlede bedrift				

Eventuelle kommentarer?

2.7 Hvilke metoder anvendes hos Jer vedrørende nedennævnte miljøproblemer og hvem har haft ansvaret for brugen af dem?

Miljøproblem	Kommunen	Konsulenter
Nitratudvaskning		
- waterinfo		
- Simmelsgaard IIIB		
- Amtsregneark		
- Daisy		
- Andet		
Ammoniak		
- ”Jesper Bak” modellen		
- Amtsregneark		
- Andet		
Lugt		
- OML		
- FMK		
- Amtsregneark		
- Andet		
Fosforophobning		
- Amtsregneark		
- Andet		
Fosforudledning		
- Andet		
Andet		
-		

2.8 Anvendes andre metoder for andre miljøproblemer? (støj, støv, landskab osv.)

Ja	
Nej	

For hvilke parametre?

Og hvilke metoder er der tale om?

Vilkårsfastsættelse og proportionalitetsprincippet

2.9 Har kommunen nedskrevne retningslinier/politikker for hensyntagen til proportionalitetsprincippet? Hvis ja, vil jeg gerne have det med i e-mailen tilbage til mig.

Ja	
Nej	

2.10 Hvad ligger til grund for at vurdere proportionalitet i forhold til at stille vilkår om renere teknologi (BAT) i en miljøgodkendelse for husdyrbrug?

	Altid	Ofte	Sjældent	Aldrig
Landmandens/konsulentens udtalelser				
Landmandens/konsulentens beregninger				
Kommunens beregninger				
Kommunens skøn				
Amtets beregninger				
Amtets skøn				
Information fra BAT byggeblade				
Klage fra naboer eller andre klageinstanser				
Andet:				

2.11 Hvilke forhold begrænser Jer fra at stille vilkår om renere teknologi (BAT)?

	Altid	Ofte	Sjældent	Aldrig
Hensyntagen til bedriftens økonomi				
Risiko for at betale erstatning				
Ingen/ringe tradition for at stille vilkår om renere teknologi til husdyrbrug				
Manglende kendskab til renere teknologi af relevans for husdyrbrug				
Generelt manglende kendskab til renere teknologi				
Manglende teknologi på markedet				
Andet:				

2.12 Hvilken anden lovgivning har betydning for vilkårsfastsættelse og mulighed for at stille krav om renere teknologi?

3. Tilsyn med husdyrbrug

3.1 Har kommunen nedskrevne interne arbejdsgange for udarbejdelsen af tilsyn med husdyrbrug?

Hvis ja, vil jeg gerne have det med i e-mailen tilbage til mig.

Ja	
Nej	

3.2 Hvilke former for tilsyn anvender I ved tilsyn af vilkår for husdyrbrug?

Vilkårsforhold	Tilsyn	Alle sager	Nogle sager	Ingen sager
Dyreholdets størrelse, herunder retten til samdrift mellem flere anlæg	Digitale registre - Årsregnskab - Gødningsregnskab			
	Besætningsjournaler			
	Slakteriafregninger med omregning fra slagtevægt til antal DE			
	Optælling i stalde – giver et øjebliksbillede			
	Andet:			
Udspretningsarealer	Mark- og gødningsplaner			
	Bufferzoner – ved at se på plantevæksten			
	Markrelaterede vilkår			
	Andet:			
Ammoniak og lugt fra staldanlæg	Kg dyr på stald			
	Opsætning af tekniske anlæg			
	Forbrug af foderstoffer – ved at se på indkøbt mængde tilsætningsstoffer			
	Lugtobservation/lugtvejledning			
	Andet:			
Næringsstoffer	Balanceregnskab			
	Grønt regnskab			
	Beregningsmodeller (fx amtsregnearket eller Simmelsgaard)			
	Normtal fra Plantedirektoratet			
	Som et gennemsnitligt dansk landbrug			
	Andet:			
Støj	Datablade på anlæg			
	Støjmåling (orienterende/egentlig)			
	Andet:			

Støv	Anlæg (ren og vedligeholdelse)			
	Andet:			
Affald	Kvitteringer for korrekt bortskaffelse			
	Andet:			
Andet:				

3.3 Hvor ofte fører I tilsyn med et husdyrbrug?

5-8 mdr.	Ca. 1 år	Ca. 1 ½ år	Ca. 3-4 år	Ca. hvert 6 år	Følger minimumskravene	Andet

3.4 Hvad afgør hvor ofte I fører tilsyn?

3.5 Hvor ofte gives henstilling, indskrænkelse, politianmeldelse, påbud og forbud ved tilsyn?

	Altid	Ofte	Sjældent	Aldrig
Henstilling				
Indskrænkelse				
Politianmeldelse				
Påbud				
Forbud				

Eventuelle kommentarer:

3.6 Hvilke former for henstilling, indskrænkelse, politianmeldelse, påbud og forbud gives ved tilsyn af husdyrbrug?

Henstilling, indskrænkelse, politianmeldelse, påbud og forbud	Altid	Ofte	Sjældent	Aldrig
Ændring af eksisterende forhold/anlæg/teknologi Hvilke:				
Tilføjelser af nyt anlæg/teknologi Hvilke:				
Indsamling af mere information Hvilke:				
Andet:				

3.7 Har I samarbejde med andre instanser eller afdelinger for at undgå flere besøg?

Altid	Ofte	Sjældent	Aldrig

4. Afsluttende spørgsmål

4.1 Hvilke udfordringer mener du er de største i forbindelse med at kommunen skal overtage den samlede godkendelsesprocedure for husdyrbrug, herunder også VVM delen?

4.2 Er der nogen mangler i det nuværende vejledningsmateriale? Her tænkes på "Vejl. om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v.", "Vejl. om godkendelse af husdyr", "Vejl. om husdyrhold og arealkrav m.v.", "Vejl. om administration af anmeldeordning for husdyrbrug (under VVM-reglerne)", "Differentieret miljøtilsyn", "VVM-vejl. – om visse offentlige og private anlægs indvirkning på miljøet", "Vejl. om planloven" o.s.v.

4.3 Er der i øvrigt andre forhold kommunen/miljøcentret ønsker at henvise min opmærksomhed på?

4.4 Ønsker til en fremtidig vejledning for en samlet godkendelsesprocedure for husdyrbrug?

4.5 Er der gode råd at give til de ansvarlige for udarbejdelsen af den fremtidige og samlede godkendelsesprocedure for husdyrbrug?
