

Hørings svar på udkast til forslag om ny husdyrregulering

Danmarks Naturfredningsforening (DN) fremsender hermed høringssvar på Miljøstyrelsens udkast til forslag til ny husdyrregulering (i det følgende udkastet), jf. j.nr. MST-1249-00119

Generelle bemærkninger

DN hilser det velkomment, at der med udkastet lægges op til, at indføre generelle regler for anvendelsen af husdyrgødning, der er differentieret i forhold til naturens sårbarhed og kvælstofretentionen fra arealerne til slutrecipienten i det marine vandmiljø.

DN må imidlertid konstatere, at udkastet ikke lægger op til, at de generelle regler for anvendelse af husdyrgødning, skal beskytte grundvandet, og heller ikke sikre, at der ikke sker en merudledning til grundvandet fra husdyrbrugsprojekter, herunder heller ikke i de kortlagte nitratsfølsomme indvindingsområder (NFI).

Det betyder, at udkastet lægger op til, at der i strid med VVM-direktivet ikke skal foretages en konkret vurdering af husdyrprojekter, som er omfattet af VVM-direktivets vurderingskrav vedr. beskyttelse af grundvandet, selvom disse husdyrprojekter kan indebære en væsentlig indvirkning på grundvandet.

DN finder, at det må være en forudsætning for at indføre en fremtidig generel regulering af husdyrgødning, at reguleringen ikke tilsidesætter sikkerheden for drikkevandsforsyningen i Danmark samt beskyttelsen af grundvandet.

DN finder endvidere, at i overensstemmelse med VVM-direktivets vurderingskrav af husdyrprojekter, må det være en forudsætning, at den generelle regulering af husdyrgødningen sikrer, at der ikke kan ske en væsentlig indvirkning på grundvand og drikkevand.

DN må også konstatere, at udkastet ikke redegør for, hvorledes de påtænkte generelle regler for udbringning husdyrgødning på dyrkningsjorden vil blive målrettet i forhold til miljøet, så det sikres, at der ikke sker en fosforophobning samt en risiko for fosforudledning ved udbringning af husdyrgødning, som ikke er i strid med habitatdirektivet henholdsvis kravet om en konkret vurdering heraf i forbindelse med husdyrprojekter i overensstemmelse med VVM-direktivet.

DN må endvidere konstatere, at udkastet lægger op til en betydelig slækkelse af det nuværende beskyttelsesniveau for fosforoverskuddet, og at der først efter en 10-års periode vil der komme skærpede krav i et eller andet ikke nærmere fastlagt omfang.

DN kan bakke op om, udkastets idé om at ændre kravet for miljøgodkendelse af husdyrbrug til et krav til maksimale emission (i udkastet benævnt stipladsmodellen), frem for som i dag et krav på baggrund af antallet af husdyr i produktionen.

DN må imidlertid konstatere, at udkastet reelt alene lægger op til, at den nye godkendelsesordning af husdyrbrug alene skal ske ud fra størrelsen af emissionen af ammoniak.

Emissioner i form af fx støj og lugt samt påvirkning af omgivelserne i forbindelse med transportarbejde, fluegener, lys, indsigt mv. for omkringboende, samt påvirkning af landskabsværdier i form af fx natur, friluftsliv, turisme, kulturhistorie, geologi, former og karakter ikke tages i betragtning, men skal reguleres i bekendtgørelse udstedt af ministeren, evt. til kommunal afgørelse på basis af en meget kort sagsbehandlingstid.

Det vil indebære, at der ikke vil kunne foretages en vurdering i forhold til de konkrete stedlige forhold, og oplysninger herom, som kan være af betydning for, at et husdyrprojekt vil have en væsentlig indvirkning på miljøet, selvom det overholder kravet til den maksimale ammoniakemission.

Da udkastet i tilgift ikke redegør for, hvilken normering af ministerbeføjelserne for beskyttelsesniveauer, der tænkes fastlagt, finder DN ikke, at det kan konkluderes, at stipladsmodellen er i overensstemmelse med VVM-direktivets vurderingskrav af husdyrbrugsprojekter.

Konkrete bemærkninger

DN har derudover følgende konkrete bemærkninger til udkastet:

Ad generelle regler for udbringning af gødning

Udkastet lægger op til, at reguleringen af arealerne til udbringning af gødning m.v. skal reguleres gennem generelle regler uden krav om forudgående tilladelse eller godkendelse.

Udkastet redegør ikke for, hvorledes det fortløbende sikres, at der ikke sker en væsentlig påvirkning af vandmiljøet og grundvandet gennem de generelle regler. Der redegøres således ikke for, hvorledes der vil skulle ske den nødvendige indgriben, hvis det konstateres, at der er sket en væsentlig påvirkning af hele eller dele af vandmiljøet som følge af den generelle regulering.

DN finder, at det må være en forudsætning for at kunne overføre reguleringen af husdyrgødning til generelle regler og uden forudgående godkendelse, at reglerne sikrer, at selv ved overholdelse af den generelle regulering konstateres en væsentlig virkning på vandmiljøet, skal der gribes med en skærpelse af de generelle regler med omgående virkning og i et omfang, der imødegår den væsentlige indvirkning.

Ad bemyndigelse til at undtage visse bedrifter fra lovens anvendelsesområde

Udkastet lægger op til bemyndigelse i husdyrbrugsloven til at undtage bedrifter, der anvender gødning under en vis grænse fra lovens anvendelsesområde. Udkastet redegør ikke for, hvilke bedrifter og hvilken grænse, der vil kunne blive tale om.

DN finder, at det må være en forudsætning for at udkastets miljøkonsekvenser kan opgøres, at der sker en fastlæggelse af, hvilke bedrifter og hvilken grænse for anvendelse af gødning, der skal kunne undtages fra lovens anvendelsesområde.

DN finder endvidere, at det må forudsættes, at fastlæggelsen af det generelle beskyttelsesniveau for næringsstofbelastningen af vandmiljøet og grundvandet, sker med henblik på at sikre, at anvendelsen fra disse bedrifter ikke kan føre til en øget belastning.

Ad udbringningsteknikker

Udkastet lægger alene op til, at der skal stilles krav om udbringningsteknikker op til kategori 2-natur, der er højmoser og lobeliesøer, mens det skal afklares, hvorvidt det er nødvendigt for at udelukke en væsentlig indvirkning på miljøet, at der skal stilles krav om zoner med krav om udbringningsteknikker over for heder og overdrev omfattet af kategori 2-natur.

DN skal påpege, at både heder og overdrev er ammoniakfølsomme på linje med højmoser og lobeliesøer, og heder og overdrev omfattet af kategori 2-natur er ammoniakfølsomme på linje med heder og overdrev omfattet af kategori 1-natur.

Der skal henvises til, at Miljø- og Fødevareministeriet da også vurderer, at det vil være nødvendigt at opstille krav om udbringningsteknikker op til kategori 1-natur. Derfor vil det også være nødvendigt for at udelukke en væsentlig indvirkning på miljøet, at der stilles krav om zoner med krav om udbringningsteknikker over for heder og overdrev omfattet af kategori 2-natur.

DN skal endvidere understrege, at der i dag i forbindelse med husdyrgodkendelser på baggrund af en konkret vurdering stilles krav til nærmere bestemte udbringningsteknikker i forhold til ammoniakfølsom natur, herunder også i forhold til kategori 3-natur.

DN finder derfor, at det er nødvendigt for at udelukke en væsentlig påvirkning på miljøet, at der skal stilles krav om zoner med krav om udbringningsteknikker op til ammoniakfølsom natur, uanset om de er omfattet af kategori 1-, 2- eller 3-natur.

Det fremgår af udkastet, at efter forslaget vil der komme flere krav og særlige udbringningsteknikker. Udkastet redegør ikke for, hvorledes denne bemyndigelsesbestemmelse nærmere kan udmøntes. Det er derfor heller ikke muligt at vurdere miljøkonsekvenserne af udkastet på dette område.

Der skal i den sammenhæng særligt henvises til, at udkastet alene henviser til, at der ved krav om særlige udbringningsteknikker i zoner op til kategori 1-natur samt lobeliesøer og højmoser omfattet af kategori 2-natur vil sikre en ensartet beskyttelse af ammoniakfølsom natur også i naturens egenskab af levested for bilag IV-arter.

DN finder at det vil være i strid med habitatdirektivet. Det er ikke tilstrækkeligt at sikre en ensartet beskyttelse af visse nærmere bestemte ammoniakfølsomme naturområder, og derved udelukke habitatdirektivets vurderingskrav af husdyrbrug.

Det må således være en forudsætning, for at de generelle regler for udbringning husdyrgødning på dyrkningsjorden kan gennemføres, at der fastlægges generelle krav til udbringningsteknikker i forhold til ammoniakfølsom natur uanset deres naturtype, udstrækning og lokalisering for at kunne udelukke, at der ikke sker en påvirkning på levesteder for bilag IV-arter.

DN skal endelig påpege, at udkastet ikke redegør for, hvorledes kendte levesteder for bilag IV-arter, såvel fremtidig ny viden om levesteder for bilag IV-arter, vil blive inddraget i den generelle regler vedr. husdyrgødning med henblik på at sikre, at habitatdirektivets vurderingskrav af husdyrbrug er korrekt implementeret.

Ad kumulationsreglerne og direktivforpligtelser

Det fremgår, at kumulationsreglen i habitatdirektivet fremover vil kunne iagttages via generelle regler.

Udkastet redegør ikke nærmere for, hvorledes denne kumulationsregel vil blive iagttaget, herunder ikke, om de generelle regler vil skulle sikre, at kumulationsreglen iagttages fortløbende, så der ikke sker en øget udvaskning som følge af kumulation.

DN skal understrege, at udkastet heller ikke redegør for, hvorledes kumulationsreglen i henhold til VVM-direktivet vil blive iagttaget.

Ad efterafgrøder og indsats ifht. nitratudvaskning

Det fremgår af udkastet, at i oplande med indsatsbehov i vandplanerne kan der blive pålagt efterafgrøder.

Udkastet henviser i den sammenhæng hverken til, hvorvidt der vil blive tale om dette som en forudsætning for at gennemføre en fremtidig generel regulering af organisk gødning, iagttagelse af VVM-direktivets vurderingskrav vedr. kumulation, eller at der ikke sker en øget nitratudvaskning til vandområder, hvor der ikke er et indsatsbehov i vandplanerne, men hvor vandplanerne fastlægges, at nitratudvaskning ikke må øges.

Udkastet henviser endvidere til, at da den nuværende målretning [af efterafgrøder] ikke kan overføres til generelle regler, vil det kræve et langt større antal faste afgrøder end i dag, hvis det eksisterende beskyttelsesniveau i forhold til nitratfølsomme indvindingsområder skal fastholdes gennem husdyrreguleringen.

DN må konstatere, at konsekvensen heraf er, at den hidtidige beskyttelse af drikkevandet, som er gennemført via de tilladelser og godkendelser, der er udstedt, bortfalder. Udkastet redegør ikke nærmere for, hvorledes denne forringelse i beskyttelsen af drikkevandet indarbejdes i det generelle beskyttelsesniveau af nitratudvaskningen.

Endvidere har det som konsekvens, således som det også fremgår af udkastet, at al fremadrettet beskyttelse af de nitratfølsomme indvindingsområder alene vil skulle løftes af kommunerne i forbindelse med deres indsatsplaner i medfør af vandforsyningsloven.

DN må konstatere det både vil indebære en stor risiko for en betydelig forlængelse af tidshorisonten for at opnå den nødvendige beskyttelse af drikkevandet, og vil tilsidesætte forurenen-betaler-princippet, jf. nitratdirektivet.

Det fremgår af udkastet, at det er hensigten at opretholde omtrent den samme indsats i forhold til nitratudvaskning. Det er uklart, hvad der nærmere henvises til i forbindelse hermed, herunder, hvorvidt der er tale om, at opretholde omtrent den samme indsats, som den nuværende indsats i medfør af de gældende regler for tilladelser og godkendelser af husdyrbrug.

Det fremgår af udkastet, at det er hensigten at indfase efterafgrødekravet gradvist frem til den nye vandplanperiode i 2021.

DN finder, at det vil indebære en betydelig slækkelse af den beskyttelse, der i dag foreligger på grundlag af tilladelse og godkendelser af husdyrbrug.

Det fremgår ikke af udkastet, hvorledes efterafgrødekravet påtænkes dimensioneret i forhold til opgørelse af marginaludvaskningen.

DN skal påpege, at DN ikke finder, at en opgørelse af marginaludvaskningen, jf. fødevare- og landbrugspakken kan opgøres til 18 pct.

Det fremgår af udkastet, at Miljø- og Fødevareministeriet vil følge udviklingen i handel med efterafgrøder, herunder hvorvidt handlen kan indebære forskydninger i indsatsen i mellem oplandene af betydning for overholdelsen af habitatdirektivet. Udkastet redegør ikke for, hvorledes offentligheden inddrages i udviklingen i denne handel.

DN skal opfordre ministeriet til at redegøre for, hvorledes offentligheden inddrages og følge udviklingen i handel af efterafgrøder.

Ad nye fosforlofter

Udkastet lægger op til, at indføre fosforlofter. Fosforlofterne er betydeligt højere end de tilsvarende nuværende krav i medfør af harmonikravene for særligt slagtesvin. Endvidere lægges der op til, at de nuværende krav vedr. fosfor, som er fastlagt i slambekendtgørelsen slækkes.

Samtidig lægger udkast op til, at der kun for store søer skal indføres et skærpet fosforloft. Endelig lægger udkast op til, at der først efter 2022 kan tages stilling til, hvorledes der bedst muligt kan sikres mod tilbagegang i følsomme vandmiljøer forårsaget af fosfor, hvorfor den nødvendige regulering af fosfor til beskyttelse heraf først vil blive gennemført på et senere tidspunkt.

DN skal understrege, at dette beskyttelsesniveau ikke vil være tilstrækkeligt til at sikre, at der ikke vil kunne finde en væsentlig virkning på miljøet sted. Det skal i den sammenhæng særligt påpeges, at beskyttelsesniveauet kun omfatter ganske få af de omkring 200.000 beskyttede søer, hvoraf en betydelig andel er fosforfølsom.

Det er DNs vurdering, at det vil være nødvendigt, at fosforloftet generelt skal fastlægges til maksimalt 30 kg P pr. ha, for oplande til søer samt fosforfølsomme vandmiljøer dog maksimalt 22 kg P pr. ha.

Dette beskyttelsesniveau anser DN for at være en nødvendig forudsætning, hvis det skal kunne sikres, at de generelle regler vedr. husdyrgødning, som udkastet lægger op til skal gennemføres, dels ikke vil indebære en væsentlig virkning på miljøet, dels så ikke vil skulle foretages en konkret habitatvurdering af husdyrbrug.

Ad jorderosion

Udkastet lægger op til, at der i husdyrgødningsbekendtgørelsen vil blive stillet krav om at iværksætte visse foranstaltninger i fornødent omfang til at imødegå jorderosion på arealer, hvor der udbringes organisk gødning. Udkastet lægger endvidere op til, at tilsynsmyndigheden kan påbyde foranstaltninger iværksat, hvis myndigheden konstaterer erosion af jord.

Udkastet redegør ikke for, hvorledes det afgøres, hvorvidt der på det enkelte areal er iværksat de nødvendige foranstaltninger i fornødent omfang. Udkastet redegør heller ikke for, hvorledes tilsynsmyndigheden er forpligtet til at påse, om der er behov for at påbyde sådanne foranstaltninger.

DN finder, at det er nødvendigt, at der fastlægges regler, så det sikres, at tilsynsmyndigheden også reelt får påbudt de nødvendige foranstaltninger til at imødegå jorderosion, samt at det er muligt konkret at kunne afgøre, om der er foretaget de nødvendige foranstaltninger.

Ad regulering af tungmetaller

Udkastet lægger op til, at miljø- og fødevareministeren kan fastsætte regler med henblik på at beskytte jorden, overfladevandet og grundvandet mod forurening af zink, samt hvis der opstår behov, til også at fastsætte regler for tungmetaller i øvrigt, herunder kobber.

DN skal understrege, at der er et stort behov for, at der fastsættes regler til at imødegå den voksende ophobning af tungmetaller i jorden samt udvaskning til især overfladevandet.

Det fremgår af udkastet, at der i husdyrgødningsbekendtgørelsen blandt andet skal fastsættes nærmere krav til hyppigheden af udbringning af husdyrgødning fra behandlede smågrise samt nærmere bestemte afstandskrav. Udkastet redegør ikke for, hvorledes det skal sikres, at disse krav overholdes.

DN skal på den baggrund foreslå, at der redegøres nærmere for, hvorledes det agtes sikret, at disse generelle regler overholdes.

Ad beskyttelse af ammoniakfølsom natur

Det fremgår af udkastet, at ifølge ministeriets vurdering bør spørgsmålet, om ammoniakbeskyttelsesniveau for kategori 2-natur indgå i en analyse af ammoniakreguleringen. Udkastet redegør ikke nærmere for, hvornår denne analyse vil blive foretaget.

DN skal påpege, at dette i betydeligt omfang vanskeliggør en vurdering af udkastets konsekvenser for beskyttelsen af den ammoniakfølsomme natur. Da et grundlæggende element i udkastet samtidig er, at tilladelser og godkendelser af husdyrbrug skal ske ud fra krav til ammoniakemission (stipladsmodellen), finder DN, at den annoncerede analyse burde have været foretaget og lagt til grund for udarbejdelsen af udkastet.

DN skal for god ordens skyld bemærke, at foreningen regner med at blive inddraget i analysearbejdet.

Ad revurderingskrav

Udkastet lægger op til, at husdyrbrug, der fremover bliver godkendt efter § 16a, stk. 1, som ikke er omfattet af IE-direktivet, og alle husdyrbrug, som bliver tilladt efter § 16b, ikke skal omfattes af et krav om revurdering.

DN forstår udkastet således, at der alene er tale om en ændring begrundet i, om reglerne kan gøres mere direktivnære. Der ses ikke at være tale om, en ændring begrundet i andre forhold.

DN finder, at dette vil indebære en betydelig generel slækkelse af natur- og miljøbeskyttelsen, og ikke sikre den nødvendige indførelse af bedste tilgængelige teknik til at mindske natur- og miljøpåvirkningen fra husdyrbrug.

Ad høringsfrister

Udkastet lægger op til, at der som udgangspunkt kun skal være 30 dages høringsfrist, begrundet i, at husdyrbrugssager er forholdsvis ensartede, emne- og indholdsmæssigt overskuelige og afgrænsede samt kendetegnet ved kendte og regulerede miljøpåvirkninger. Den korte høringsfrist begrundes endvidere i, at sikre en effektiv og hurtig sagsbehandling til gavn for erhvervet.

Endvidere lægger udkastet op til også at forkorte den gældende nabohøringsfrist på 3 uger til kun 2 uger for afgørelser om godkendelser og tilladelser, der indeholder en screeningsafgørelse.

DN skal understrege, at husdyrbrugssager ikke kan betegnes som overskuelige. Heller ikke efter den nye regulering, som udkastet lægger op til.

For offentligheden vil den meget korte høringsfrist indebære betydelige vanskeligheder for reelt at få et overblik og bedømme konsekvenserne samt ikke mindst muligheden for at påpege forhold, der ikke er belyst, herunder stedlige forhold, som fx omkringboende er bekendt med, og som bør eller skal inddrages i myndighedsbehandlingen.

DN skal også henvise til, at som udgangspunkt har de fleste borgere ikke kendskab til reglerne, og for dem er det oftest meget vanskelig tilgængelig stof.

Udkastets høringsfrister forekommer derfor urimeligt korte og bør forlænges. Dette vil også være til gavn for erhvervet, der således får en betydelig større sikkerhed for omgivelsernes accept, og at de nødvendige lokale forhold er inddraget, før der sker en tilladelse eller godkendelse.

Ad lokaliseringsbestemmelser, landskabsvaretagelse mv.

Udkastet lægger op til, at der ikke længere skal være tale om lovkrav vedr. lokalisering i overensstemmelse med de regler, der ved vedtagelsen af den nuværende lovgivning, overførte landzonebestemmelserne fra planloven til husdyrgodkendelsesloven.

Udkastet lægger op til, at krav til kommunalbestyrelsernes vurderinger blandt andet vedr. lokalisering fastsættes i bekendtgørelse, ligesom udkastet lægger op til, at krav til kommunalbe-

styrelsens vurdering af påvirkning af de landskabelige værdier i forbindelse med et husdyrbrug skal fastlægges i bekendtgørelse.

Det betyder blandt andet, at der ikke længere vil være lovkrav om, at kommunalbestyrelserne skal vurdere, hvorvidt der i forbindelse med et husdyrprojekt er tale erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri for den pågældende ejendom samt opførelse af bebyggelse på et husdyrbrug uden tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesarealer.

Udkastet redegør ikke konkret for, hvorledes bekendtgørelsen nærmere vil blive udformet på dette område.

DN skal understrege, at det således ikke er muligt at vurdere udkastet mht. ændrede konsekvenser for landskabspåvirkningen af husdyrbrug.

Det er således uklart, hvorledes det vil blive sikret, at lovens formålsbestemmelse om at skabe og bevare værdifulde bebyggelser, kultur- og bymiljøer samt landskaber samt at de åbne kyster fortsat skal udgøre en væsentlig natur- og landskabsressource, vil blive håndhævet.

DN skal i den sammenhæng særligt henvise til, at der ikke findes kortlægning af landskabsværdier eller landskabskarakteranalyser, der kan lægges til grund for en generel normering af kommunernes vurdering af påvirkning af landskabet fra konkrete husdyrprojekter.

DN finder, at det fortsat skal være lovkrav, at kommunalbestyrelserne skal vurdere, hvorvidt der i forbindelse med et husdyrprojekt er tale erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri for den pågældende ejendom, samt om opførelse af bebyggelse på et husdyrbrug uden tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesarealer kan tillades henholdsvis godkendes.

Ad EU-retlig vurdering af udkastet

Det fremgår af udkastet, at en EU-retlig vurdering af lovforslaget er behæftet med en vis tvivl.

Som DN også har påpeget oven for, er der på flere punkter i udkastet tale om, at direktivmæssige forpligtelser ikke ses overholdt.

DN finder på den baggrund, at der bør foretages en EU-retlig vurdering af udkastet med henblik på at skabe et konkret overblik over, på hvilke områder, udkastet er i strid med de EU-retlige forpligtelser. Og DN finder, at denne vurdering bør foretages, før der udarbejdes et egentligt forslag med henblik på fremsættelse i Folketinget.

Det fremgår af udkastet, at der vil kunne ske en øget påvirkning ift. miljøbelastningen, og der kan ske en geografisk forskydning.

DN konstaterer, at udkastet ikke redegør for, hvor der konkret er risiko for en forskydning, herunder ikke hvorvidt det særligt vil kunne ske i områder, der er husdyrtunge, og hvor der ofte er værdifulde naturområder og/eller Natura 2000-områder.

DN finder på den baggrund, at der bør foretages en analyse af risikoen for forskydning, samt hvorvidt denne forskydning vil påvirke Natura 2000-områder. Analysen inddrages herefter i den EU-retlige vurdering af udkastet, jf. ovenfor.