

**Introduktion til Miljøstyrelsens vejledende
emissionsgrænseværdier opnåelige ved anvendelse af
den bedste tilgængelige teknik (BAT) for husdyrbrug
omfattet af husdyrgodkendelseslovens § 11 og § 12**

Miljøministeriet

Miljøstyrelsen

2010

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	3
2. Baggrund og formål	4
3. Fastlæggelse af den bedste tilgængelige teknik (BAT)	7
3.1. Branchebestemt vurdering	7
3.2. "Teknik"	8
3.3. "Tilgængelig teknik"	9
3.3.1. <i>Driftssikkerhed</i>	9
3.3.1. <i>Økonomiske omkostninger og fordele</i>	10
3.4. "Bedste"	11
3.5. Inddragelse af IPPC-direktivets bilag IV	11
3.5.1 <i>BREF-dokumentet for intensiv fjerkræ- og svineproduktion (2003)</i>	12
4. Fastsættelse af emissionsgrænseværdier	14
4.1. Husdyrbrugets anlæg og arealer	14
4.2. Forbud mod at foreskrive anvendelse af en bestemt teknik eller teknologi	15
4.3. Hensyntagen til anlæggets tekniske karakteristika – eksisterende dele af anlægget	16
4.4. Fastsættelse af vilkår i miljøgodkendelsen	17
5. Øvrigt	18
5.1. Management	18
5.2. Vand- og energiforbrug	18
6. Opsummering	19

1. Indledning

Det er en del af Husdyraftalen, som blev indgået mellem Miljøministeriet og Kommunernes Landsforening (KL) i 2009, at der skal udarbejdes vejledende materiale om den bedste tilgængelige teknik (BAT).

Miljøstyrelsens vejledende retningslinjer vedrørende den bedste tilgængelige teknik (BAT) for husdyrbrug består af følgende:

1. Introduktion
2. Vejledende emissionsgrænseværdier opnåelige ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik (BAT) for udvalgte dyretyper omfattet af husdyrgodkendelseslovens § 11 og § 12
3. En teknisk og økonomisk sammenfatning af det baggrundsmateriale, som ligger til grund for udarbejdelse af vejledende emissionsgrænseværdier opnåelige ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik (BAT). Dette materiale findes sammen med det enkelte sæt vejledende emissionsgrænseværdier
4. Teknologiblade, som indeholder beskrivelser af teknikker og teknologier med en dokumenteret miljøeffekt. Teknologiblade indeholder ligeledes tal for miljø- og driftsøkonomi. De teknikker og teknologier, som er beskrevet heri, har dannet grundlag for fastsættelsen af emissionsgrænseværdier, som er opnåelige ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik (BAT). Det tekniske baggrundsmateriale er udarbejdet for Miljøstyrelsen af relevante eksterne fageksperter – blandt andre AgroTech A/S

Teknologiblade er for hver dyretype delt op i følgende kategorier:

- Fodring
- Staldindretning¹
- Opbevaring/behandling af husdyrgødning
- Udbringning af husdyrgødning

I denne introduktion vil Miljøstyrelsen nærmere skitsere de retlige rammer, som danner grundlaget for udarbejdelsen af de vejledende emissionsgrænseværdier opnåelige ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik (BAT) – og dermed også rammerne for kommunernes sagsbehandling.

Dette giver godkendelsesmyndigheden – kommunalbestyrelsen - det fornødne grundlag for at kunne anvende Miljøstyrelsens vejledende retningslinjer om den bedste tilgængelige teknik (BAT) i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om godkendelse af husdyrbrug efter husdyrgodkendelseslovens § 11 og § 12.

Det vejledende materiale vil efter Miljøstyrelsens opfattelse kunne bidrage til at sikre det bagvedliggende formål med reglerne om den bedste tilgængelige teknik (BAT): Et højt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed.

Introduktionen indeholder i afsnit 2 bemærkninger til baggrund og formål. I afsnit 3 vil de principper, som gælder for fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT), blive gennemgået. Afsnit 4 indeholder en gennemgang af principperne for fastlæggelse af emissionsgrænseværdier. I afsnit 5 vil øvrige elementer vedrørende den bedste tilgængelige teknik

¹ Under denne kategori hører også miljøteknologi som for eksempel svovlsyrebehandling af gylle samt biologisk og kemisk luftrensning.

(BAT), som ikke knytter sig til fastsættelse af emissionsgrænseværdier, blive omtalt. Afsnit 6 indeholder en opsummering af introduktionen.

2. Baggrund og formål

Kravet om forebyggelse og begrænsning af forurening ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik (BAT)² stammer fra IPPC-direktivet³.

IPPC-direktivet tager sigte på integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening fra de aktiviteter, som er oplistet i direktivets bilag I, jf. IPPC-direktivets artikel 1. Formålet hermed er at forebygge og begrænse emissionerne til luft-, vand- og jordbundsmiljøet – beskyttelsesobjekterne - for at sikre et højt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed.

Medlemsstaterne forpligtes efter IPPC-direktivets artikel 4 til at indføre en ordning med forudgående godkendelse⁴ af ovennævnte aktiviteter. Godkendelsen skal indeholde vilkår, der sikrer, at kravene i direktivet overholdes, eller hvis dette ikke er muligt, afslår at give en godkendelse, jf. IPPC-direktivets artikel 8.

Blandt de aktiviteter, som er oplistet i IPPC-direktivets bilag I og dermed omfattet af ovennævnte godkendelsesordning, findes i bilagets punkt 6.6⁵ følgende husdyrbrug – herefter benævnt IPPC-husdyrbrug:

Anlæg til intensiv fjerkræavl eller svineavl med mere end:

- a) 40.000 pladser til fjerkræ
- b) 200 pladser til avls-/fedesvin (over 30 kg), eller;
- c) 750 pladser til søer

Denne godkendelsesordning er for disse IPPC-husdyrbrug gjort til en del af dansk ret med vedtagelsen af husdyrgodkendelsesloven^{6 7 8}.

En af de grundlæggende betingelser for at kunne meddele en godkendelse efter IPPC-direktivet er, at driftslederen⁹ har truffet alle nødvendige foranstaltninger til at forebygge af forureningen,

² Forkortelsen BAT er afledt af "Best Available Techniques" fra den engelske udgave af IPPC-direktivet.

³ Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening., som i mellemtiden er blevet erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15. januar 2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (kodificeret udgave).

⁴ En godkendelse defineres i IPPC-direktivets artikel 2, nr. 9, som en eller flere skriftlige afgørelser eller en del heraf, hvorved der gives tilladelse til drift af et anlæg eller en del heraf på visse vilkår med det formål at sikre, at anlægget opfylder dette direktivs krav. En godkendelse kan omfatte et eller flere anlæg eller dele af anlæg beliggende på samme område og drevet af samme driftsleder.

⁵ Punkt 6 i IPPC-direktivets bilag I har overskriften "Andre aktiviteter".

⁶ Lov nr. 1572 af 20. december 2006 om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug med senere ændringer.

⁷ Inden husdyrgodkendelseslovens ikrafttræden var husdyrbrug omfattet af husdyrgodkendelseslovens § 12 godkendelsespligtige efter miljøbeskyttelseslovens regler om miljøgodkendelse.

⁸ I Danmark er kravet om godkendelse udover de af IPPC-direktivet omfattede husdyrbrug (husdyrbrug med fjerkræ eller svin omfattet af husdyrgodkendelseslovens § 12) udvidet til også at gælde for øvrige husdyrbrug omfattet af husdyrgodkendelseslovens § 12 samt alle husdyrbrug omfattet af husdyrgodkendelseslovens § 11. IPPC-direktivet er et såkaldt minimumsdirektiv: Medlemsstaterne må således godt indføre strengere regler end direktivet, jf. artikel 193 i EUF-Traktaten (Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde) (tidligere artikel 176 i EF-Traktaten), som ved for eksempel at udvide kredsen af godkendelsespligtige husdyrbrug.

⁹ En driftsleder defineres i IPPC-direktivets artikel 2, nr. 13 som en fysisk eller juridisk person, der driver eller ejer anlægget, eller som efter national lovgivning har eller har fået overdraget den afgørende økonomiske dispositionsret med hensyn til driften heraf.

navnlig ved anvendelsen af den bedste tilgængelige teknik, jf. IPPC-direktivets artikel 3, stk. 1, litra a.¹⁰

Dette krav er implementeret i husdyrgodkendelseslovens § 19, stk. 1, nr. 1,^{11 12} som foreskriver, at kommunalbestyrelsen ved vurderingen af en ansøgning om tilladelse efter § 10 eller godkendelse efter §§ 11, 12 eller 16 skal sikre sig, at ansøgeren har truffet de nødvendige foranstaltninger til at forebygge og begrænse forureningen ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik. IPPC-direktivet vil derfor udgøre et særdeles vigtigt fortolkningsbidrag, når indholdet af denne bestemmelse skal fastlægges.

Forinden det nærmere indhold heraf gennemgås, er det imidlertid nødvendigt at knytte en bemærkning til selve godkendelsesordningen i IPPC-direktivet for at kunne forstå, hvilke forpligtelser husdyrgodkendelseslovens § 19, stk. 1, nr. 1, egentlig pålægger ansøger - og godkendelsesmyndigheden i sagsbehandlingen.

IPPC-direktivets artikel 9, stk. 3, 1. afsnit, foreskriver, at godkendelsen skal indeholde emissionsgrænseværdier¹³ for forurenende stoffer, som vil kunne udledes fra anlægget i betydelige mængder. Grænseværdierne kan eventuelt suppleres eller erstattes af tilsvarende parametre eller tekniske foranstaltninger.

Disse emissionsgrænseværdier, tilsvarende parametre og tekniske foranstaltninger skal fastsættes på baggrund af den bedste tilgængelige teknik, jf. IPPC-direktivets artikel 9, stk. 4¹⁴. Dette er med andre ord hovedformålet med den bedste tilgængelige teknik (BAT), hvilket er vigtigt at have i mente ved gennemlæsningen af introduktionen.

Endvidere er det i relation til fastsættelse af emissionsgrænseværdier for husdyrbrug nødvendigt at gøre opmærksom på IPPC-direktivets artikel 9, stk. 3, 2. afsnit, som foreskriver følgende:

*"For de i punkt 6.6 i bilag I nævnte anlæg skal der for de emissionsgrænseværdier, der er fastlagt i henhold til dette stykke, tages hensyn til de praktiske forhold, der gælder for disse grupper af anlæg."*¹⁵

Som det fremgår af det citerede, gælder denne bestemmelse kun for IPPC-husdyrbrug.

¹⁰ Efter IPPC-direktivets artikel 9, stk. 1, skal medlemsstaterne sørge for, at godkendelser indeholder vilkår, der sikrer, at denne og de øvrige grundlæggende forpligtelser for driftslederen i IPPC-direktivets artikel 3 opfyldes.

¹¹ Som det fremgår, gælder kravet om forureningsbegrænsning ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik (BAT) – udover godkendelser efter husdyrgodkendelseslovens § 11 og § 12 - tillige for tilladelser efter husdyrgodkendelseslovens § 10 samt arealgodkendelser efter husdyrgodkendelseslovens § 16. For så vidt angår tilladelsesordningen, så fremgår det af Miljøstyrelsens FAQ nr. 57, at de generelle regler om staldindretning, opbevaring og udbringning af husdyrgødning normalt være tilstrækkelig i relation til BAT. For så vidt angår arealgodkendelserne, så vil bemærkningerne om arealerne i Miljøstyrelsens vejledende emissionsgrænseværdier også kunne anvendes i forbindelse med disse godkendelser.

¹² Dette fremgår desuden af § 7, stk. 1 i bekendtgørelse nr. 294 af 31. marts 2009 om tilladelse og godkendelse m.v. af husdyrbrug (husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen).

¹³ En emissionsgrænseværdi defineres i IPPC-direktivets artikel 2, nr. 6 som den masse, udtrykt i relation til bestemte parametre, koncentration og/eller niveau for en emission, som ikke må overskrides i et eller flere bestemte tidsrum; der kan også fastsættes emissionsgrænseværdier for bestemte grupper, familier eller kategorier af stoffer, herunder navnlig for de stoffer, der er anført i bilag III. Emissionsgrænseværdierne for stofferne gælder normalt på det punkt, hvor emissionerne udledes fra anlægget, idet der ses bort fra enhver fortynding ved fastsættelsen af grænseværdier; ved tilledning af spildevand til et rensningsanlæg kan der ved fastsættelse af emissionsgrænseværdierne for anlægget tages hensyn til effekten af dette behandlingsanlæg, under forudsætning af at der opnås en tilsvarende beskyttelse af miljøet som helhed, og at der ikke påføres miljøet en højere forureningsbelastning, uden at dette berører overholdelsen af bestemmelserne i direktiv 2006/11/EF og i direktiverne om gennemførelse heraf.

¹⁴ Det fremgår i øvrigt også af IPPC-direktivets definition af den bedste tilgængelige teknik i artikel 2, nr. 12, jf. "... som er udtryk for en tekniks principielle praktiske egnethed som grundlag for emissionsgrænseværdier...". Se nærmere i afsnit 3.

¹⁵ Vedrørende baggrunden for denne bestemmelse henvises der til udtalelse fra det økonomiske og sociale udvalg om Kommissionens forslag til Rådets direktiv om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EF-Tidende nr. C 195 af 18/07/1994 s. 0054) samt fælles holdning (EF) Nr. 9/96 fastlagt af Rådet den 27. november 1995 med henblik på vedtagelse af Rådets direktiv 96/.../EF om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EF-Tidende nr. C 087 af 25/03/1996 s. 0008).

"Praktiske forhold" må efter Miljøstyrelsens opfattelse relatere sig til mulighederne for forureningsbekæmpelse på husdyrbrug. Miljøstyrelsen finder, at dette blandt andet kan være den kendsgerning, at miljøeffekten af en teknik eller teknologi på et husdyrbrug i relation til for eksempel emissionen af ammoniak afhænger af, hvilke teknikker og teknologier der ellers anvendes på husdyrbruget til begrænsning af ammoniakemissionen. Det vil sige, at miljøeffekterne ikke umiddelbart kan lægges sammen¹⁶.

Hertil kommer, at emissionerne fra husdyrbrug ofte er diffuse¹⁷ - i særdeleshed emissionen af ammoniak - eller som det formuleres i BREF-dokumentet for intensiv fjerkræ- og svineproduktion¹⁸:

"For some issues it is not possible to identify emissions on an activity-by-activity basis. In this case it is easier to assess the consumption and emission for the farm site as a whole."

Miljøstyrelsen finder, at godkendelsesmyndigheden – kommunalbestyrelsen - skal tage hensyn hertil, og derfor indgår dette også som et grundlæggende element i Miljøstyrelsens vejledende emissionsgrænseværdier opnåelige ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik (BAT) for udvalgte dyretyper- og størrelser.

Endelig skal det bemærkes, at det først og fremmest er relevant at fastsætte emissionsgrænseværdier for de forurenende stoffer, som er optaget i IPPC-direktivets bilag III.

Blandt andet er følgende forurenende stoffer i dette bilag relevante for husdyrbrug:

- Nitrogenoxider og andre nitrogenforbindelser (ammoniak) samt støv i forhold til luftforurening
- Stoffer, der bidrager til eutrofiering i forhold til forurening af vandmiljøet (nitrat og fosfor)

Det er med andre ord bekæmpelsen af disse stoffer – næringsstofferne – som skal inddrages i forbindelse med fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT) for husdyrbrug¹⁹. Det kan i princippet også være relevant at inddrage andre forureningsparametre som for eksempel lugt, støj og andre indvirkninger på miljøet, dels fordi IPPC-direktivet opererer med et meget bredt forureningsbegreb²⁰, og dels fordi husdyrgodkendelsesloven har til formål både at forebygge og begrænse forurening af luft, vand, jord og undergrund samt at begrænse lugt-, lys-, støv-, støj- og fluegener fra husdyrbrug, jf. husdyrgodkendelseslovens § 1, stk. 2, nr. 1. Det vil fremgå af de enkelte sæt vejledende emissionsgrænseværdier, hvilke forurenende stoffer som er relevante at inddrage i forbindelse med fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT) for den pågældende husdyrtype.

¹⁶ På dette punkt adskiller husdyrbrug sig fra industrivirksomheder: Måden, hvorpå forurening opstår, er forskellig. Miljøeffekter af virkemidler på industriområdet kan oftest betragtes som additive – det vil sige, at miljøeffekterne umiddelbart kan lægges sammen. Som nævnt i teksten foroven er dette ikke tilfældet for husdyrbrug. Dette indebærer, at man ikke kan overføre industritankegangen til reguleringen af husdyrbrug i relation til fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT).

¹⁷ Det bemærkes, at emission i IPPC-direktivets artikel 2, nr. 5 defineres som en direkte eller indirekte udledning til luft, vand eller jord af stoffer, rystelser, varme eller støj fra punktkilder eller diffuse kilder på et anlæg.

¹⁸ Jf. BREF-dokumentets side 98.

¹⁹ Ansøger skal i overensstemmelse hermed i sin ansøgning oplyse om anvendelse af den bedste tilgængelige teknik til reduktion af ammoniakemission og udvaskning af nitrat, samt oplysninger om hvordan et eventuelt fosforoverskud og udledning af fosfor nedbringes, jf. husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens bilag 2, punkt G, nr. 28.

²⁰ Forurening er i IPPC-direktivets artikel 2, nr. 2, defineret som direkte eller indirekte udledning som følge af menneskelige aktiviteter af stoffer, rystelser, varme eller støj i luft-, vand- og jordbundsmiljøet, der kan skade menneskers sundhed eller miljøets kvalitet, medføre skade på materielle værdier eller forringelse eller forstyrrelse af naturfaciliteter og andre legitime anvendelser af miljøet.

3. Fastlæggelse af den bedste tilgængelige teknik (BAT)

Når den bedste tilgængelige teknik (BAT) skal fastlægges er det først og fremmest relevant at inddrage legaldefinitionen heraf i IPPC-direktivets artikel 2, nr. 12:

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

a) *"teknik" er både den anvendte teknologi og den måde, hvorpå anlæg konstrueres, bygges, vedligeholdes, drives og lukkes ned*

b) *"tilgængelig teknik" betyder teknik, der er udviklet i en målestok, der medfører, at den pågældende teknik kan anvendes i den relevante industrisektor på økonomisk og teknisk mulige vilkår, idet der tages hensyn til omkostninger og fordele, uanset om teknikken anvendes eller produceres i den pågældende medlemsstat eller ej, når blot driftslederen kan disponere over teknikken på rimelige vilkår*

c) *"bedste" betyder mest effektive til opnåelse af et højt generelt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed.*

Når den bedste tilgængelige teknik skal bestemmes, skal der især tages hensyn til punkterne i bilag IV".

Der kan heraf udledes en lang række centrale elementer, hvortil der vil blive knyttet en bemærkning i afsnit 3.1-3.5. Det skal dog her nævnes, at formålet – begrænsning af emissioner og indvirkningen på miljøet som helhed – også fremhæves i selve definitionen.

3.1. Branchebestemt vurdering

Det er først og fremmest vigtigt at pointere, at den bedste tilgængelige teknik (BAT) skal fastlægges ud fra, hvad der i almindelighed er opnåeligt for den pågældende branche som sådan. Vurderingen heraf er således objektiviseret. Formålet hermed kommer til udtryk i meddelelse af 19. juni 2003 fra EU-Kommissionen^{21 22}:

"En anden økonomisk test går på, om teknikken kan indføres i den relevante erhvervssektor på økonomisk holdbare betingelser... Hvis teknikkerne anses for at være for dyre for branchen som helhed, er de ikke BAT'er. Men ved at bruge branchen og ikke det enkelte anlæg som grundlag for denne prøvning, undgår man uønskede virkninger, hvorved anlæg i økonomisk uføre får lov til at fortsætte med at forurene, fordi de ikke har råd til de nødvendige tiltag."

Dette indebærer, at de emissionsgrænseværdier, som kan fastsættes på baggrund af den bedste tilgængelige teknik (BAT) kommer til at gælde for alle i den pågældende branche uanset det enkelte husdyrbrugs økonomiske formåen.

²¹ Jf. punkt 5.2 i meddelelse af 19. juni 2003 fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - På vej mod bæredygtig produktion - Status over gennemførelsen af Rådets direktiv [96/61/EF](#) om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening [[KOM\(2003\) 354](#) endelig – ikke offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende].

²² Det bemærkes, at EU-Kommissionens meddelelser ikke er retligt bindende, men de kan indgå som et moment i fortolkningen af retlige bindende EU-retsakter.

3.2. "Teknik"

Når den bedste tilgængelige teknik (BAT) skal fastlægges for husdyrbrug med henblik på fastsættelse af emissionsgrænseværdier, skal godkendelsesmyndigheden inddrage relevante teknikker og teknologier inden for følgende led i produktionskæden²³:

- Fodring
- Staldindretning²⁴
- Opbevaring af husdyrgødning
- Udbringning af husdyrgødning

Begrundelsen herfor er, at godkendelsesordningen i IPPC-direktivet forudsætter, at der skal foretages en integreret forebyggelse og begrænsning af forurening, hvilket fordrer en inddragelse af alle elementer i produktionen. Hertil kommer, at det er i overensstemmelse med det miljøretnlige "vugge til grav"-princip at inddrage alle relevante "forureningskilder", som kan have betydning for begrænsning af emissioner, i fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT). Endvidere fremgår det af selve definitionen på den bedste tilgængelige teknik (BAT), jf. IPPC-direktivets artikel 2, nr. 12, at der ved "teknik" forstås både den anvendte teknologi og den måde, hvorpå anlæg konstrueres, bygges, vedligeholdes, drives og lukkes ned. Der skal således tænkes bredt, når det skal afklares, hvilke teknikker og teknologier der skal inddrages i fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT).

Spørgsmålet er herefter, om dette indebærer, at godkendelsesmyndigheden skal fastlægge den bedste tilgængelige teknik (BAT) inden for hver led i produktionskæden eller, om en kombination af forskellige teknikker og teknologier tilsammen kan udgøre den bedste tilgængelige teknik (BAT).

En ordlydsfortolkning kunne umiddelbart føre til den slutning, at én teknik eller teknologi i sig selv kan udgøre den bedste tilgængelige teknik (BAT), og at den bedste tilgængelige teknik (BAT) derfor skal fastlægges inden for hvert led i produktionskæden. Efter Miljøstyrelsens opfattelse kan IPPC-direktivet imidlertid også fortolkes således, at en kombination af teknikker og teknologier tilsammen kan udgøre den bedste tilgængelige teknik (BAT).

Dette støttes først og fremmest af følgende formulering i det danske resumé af BREF-dokumentet om økonomiske aspekter og tværgående miljøpåvirkninger²⁵:

"Selv om der i fastlæggelsen af BAT indgår en vurdering af den økonomiske levedygtighed, forventes det, at der kun foretages en detaljeret vurdering, hvis der skal tages stilling til en påstand om, at en teknik (eller en kombination af teknikker) er for dyr til at være den "bedste tilgængelige (Miljøstyrelsens understregning.red)".

Det bagvedliggende formål med den bedste tilgængelige teknik (BAT) – begrænsning af emissionerne og et højt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed - støtter imidlertid også en sådan fortolkning²⁶. Det vil efter Miljøstyrelsens opfattelse være muligt at begrænse emissionerne endnu mere ved at vurdere teknikker og teknologier i sammenhæng frem for isolerede vurderinger

²³ Der henvises til Miljøstyrelsens Teknologiblade, der som nævnt foroven indeholder beskrivelser af relevante teknikker og teknologier for husdyrbrug i Danmark.

²⁴ Som nævnt i note 1 hører miljøteknologi som svovlsyrebehandling af gylle samt biologisk og kemisk luftrensning under denne kategori.

²⁵ Jf. side v.

²⁶ EU-Domstolen har ikke haft lejlighed til at tage stilling til det nærmere indhold af begrebet den bedste tilgængelige teknik (BAT). Det bemærkes dog, at EU-Domstolen ofte i sine afgørelser benytter sig af formålsfortolkninger.

af den enkelte teknik eller teknologi ved fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT), idet miljøeffekten af en teknik eller teknologi som anført i afsnit 2 afhænger af, hvilke teknikker og teknologier der i øvrigt anvendes på husdyrbruget til begrænsning af ammoniakemissionen²⁷.

Hertil kommer, at det krav om omkostningseffektivitet, som kommer til udtryk i definitionen af "bedste", jf. afsnit 3.4 efter Miljøstyrelsens opfattelse er vanskelig at vurdere, såfremt godkendelsesmyndigheden ikke vurderer mulige teknikker og teknologier inden for alle led i produktionskæden i sammenhæng.²⁸ Ud fra et miljøøkonomisk synspunkt vil denne fortolkning dermed være den mest hensigtsmæssige.

Endelig lægger Miljøstyrelsen betydelig vægt på den kendsgerning, at emissionsgrænseværdier skal fastsættes for anlægget, jf. afsnit 4.1, hvilket indikerer, at det overordnet set er i overensstemmelse med godkendelsesordningen i IPPC-direktivet at fastlægge den bedste tilgængelige teknik (BAT) som en kombination af teknikker og teknologier.

Samlet set finder Miljøstyrelsen, at en række fortolkningsmomenter klart taler for, at en kombination af teknologier og teknikker tilsammen kan udgøre den bedste tilgængelige teknik (BAT). Selvom alle led i produktionskæden skal inddrages i vurderingen af den bedste tilgængelige teknik (BAT) er det vigtigt at understrege, at der ikke efter IPPC-direktivet er noget krav om, at den bedste tilgængelige teknik (BAT) for husdyrbrug skal bestå af teknikker og teknologier *inden* for alle led i produktionskæden.

3.3. "Tilgængelig teknik"

Spørgsmålet om tilgængelighed i IPPC-direktivets forstand, består af to elementer; dels en vurdering af driftssikkerhed og dels en vurdering af økonomiske omkostninger og fordele.

3.3.1. Driftssikkerhed

En teknik eller teknologi kan kun indgå i fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT), såfremt den kan karakteriseres som værende driftssikker. Den skal som angivet i definitionen være udviklet i en målestok, der medfører, at den kan anvendes i den pågældende industrisektor på teknisk mulige vilkår²⁹.

EU-Kommissionen har udtalt følgende herom i meddelelse af 19. juni 2003³⁰:

"Definitionen af BAT indebærer, at teknikken skal være udviklet i en målestok, der medfører, at den pågældende teknik kan anvendes i sektoren. Grundlaget for at definere en teknik som BAT kan komme fra et eller flere anlæg, der anvender teknikken et eller andet sted i verden. I sjældne tilfælde kan også pilotprojekter udgøre tilstrækkeligt grundlag."

²⁷ Til illustration heraf henvises til baggrundsmaterialet til de enkelte sæt vejledende emissionsgrænseværdier, hvor der er opstillet forskellige kombinationer af teknikker og teknologier.

²⁸ Der er i flere af IPPC-direktivets bestemmelser omtale af en række af de såkaldte miljøretlige principper så som forebyggelsesprincippet og forsigtighedsprincippet. Disse principper kan inddrages i argumentationen for et bestemt fortolkningsresultat, såfremt der er tvivl om, hvorvidt IPPC-direktivets bestemmelser skal forstås. Efter Miljøstyrelsens opfattelse er der imidlertid ingen af disse miljøretlige principper, som taler imod Miljøstyrelsens udlægning af begrebet den bedste tilgængelige teknik (BAT).

²⁹ Såfremt Miljøstyrelsen har udgivet et Teknologiblad, kan det lægges til grund, at teknikken eller teknologien beskrevet heri kan karakteriseres som værende driftssikker og dermed kan indgå i vurderingen af og fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT) for relevante dyretyper.

³⁰ Jf. punkt 5.2. i meddelelse af 19. juni 2003 fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - På vej mod bæredygtig produktion - Status over gennemførelsen af Rådets direktiv [96/61/EF](#) om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening [[KOM\(2003\) 354](#) endelig – ikke offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende].

På den baggrund er det Miljøstyrelsens opfattelse, at der ikke skal meget til, for at kunne karakterisere en teknik eller teknologi som værende driftssikker i den forstand, at den kan indgå i fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT). Vurderingen af driftssikkerhed skal foretages på sektorniveau, hvilket indebærer, at der ikke er krav om, at alle skal kunne få teknikken eller teknologien til at fungere. En teknik eller teknologi kan således godt være tilgængelig i teknisk henseende, selvom den forudsætter god driftsledelse som for eksempel anvendelse af ekstern assistance til kontrol og service af den pågældende teknik eller teknologi eller særlig uddannelse/instruktion.

Miljøstyrelsen finder endvidere anledning til at bemærke, at spørgsmålet om opgørelse af de økonomiske omkostninger forbundet med drift og vedligeholdelse af den pågældende teknik eller teknologi intet har med driftssikkerhed at gøre. Det må afgøres i forbindelse med den proportionalitetsmæssige afvejning af miljøeffekt over for de økonomiske omkostninger, hvorvidt den pågældende teknik eller teknologi kan indgå i fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT). Driftssikkerhed handler dermed udelukkende om, hvorvidt det er muligt at få teknikken eller teknologien til at virke i praksis.

Endelig er det vigtigt at gøre opmærksom på, at det ikke er et krav for at kunne inddrage en teknik eller teknologi i fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT), at den pågældende teknik eller teknologi produceres eller anvendes i Danmark, jf. formuleringen *"...uanset om teknikken anvendes eller produceres i den pågældende medlemsstat eller ej"*. I forbindelse med udarbejdelsen af Teknologibladerne er der blandt andet blevet inddraget undersøgelser fra og anvendelse af teknikker og teknologier i blandt andet Nederlandene og Tyskland.

3.3.2. Økonomiske omkostninger og fordele

Når det skal fastlægges, hvad der forstås ved tilgængelighed i økonomisk forstand, bemærkes det først og fremmest, at forpligtelsen til forureningsbekæmpelse ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik (BAT) er med til at udmønte "forurenere-betaler-princippet"³¹. Det vil sige, at der ikke er krav om omkostningsneutralitet i forbindelse med fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT).

Omvendt indebærer formuleringen *"idet der tages hensyn til omkostninger og fordele"*, at omkostningerne skal holdes op mod fordelene – det vil sige miljøeffekten. Proportionalitetshensyn skal med andre ord inddrages i fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT).

EU-Kommissionen har udtalt følgende om dette helt centrale punkt³²:

"Den omstændighed, at omkostninger og fordele indgår i definitionen af BAT, medfører også at BAT uundgåeligt repræsenterer et balancepunkt mellem forskellige miljøpåvirkninger og dertil svarende omkostninger...At fastlægge BAT indebærer, at der skal udarbejdes et overslag over omkostningerne ved at tage teknikken i anvendelse, som sættes i forhold til det miljømæssige udbytte.

³¹ "Forurenere-betaler-princippet" er omtalt i indledningen til IPPC-direktivet i betragtning nr. 2, der siger, at målene og principperne for Fællesskabets miljøpolitik, som fastlagt i traktatens artikel 174 (nu TEUF artikel 191), navnlig går ud på at forebygge, begrænse og, så vidt det er muligt, fjerne forurening, fortrinsvis ved kilden, og at sikre en forsigtig udnyttelse af naturressourcerne i overensstemmelse med princippet om, at forurenere betaler, og forebyggelsesprincippet.

³² Jf. punkt 5.2. i meddelelse af 19. juni 2003 fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - På vej mod bæredygtig produktion - Status over gennemførelsen af Rådets direktiv [96/61/EF](#) om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening [[KOM\(2003\) 354](#) endelig – ikke offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende].

Inden for rammerne af IPPC-direktivet må det således være overladt til medlemsstaterne at finde dette balancepunkt, hvilket efter Miljøstyrelsens opfattelse indebærer et betydeligt skøn. Der er også grund til at hæfte sig ved betragtningen om udarbejdelse af et overslag – et overslag i forhold til branchens økonomiske formåen. Der er i de enkelte sæt af Miljøstyrelsens vejledende emissionsgrænseværdier opnåelige ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik (BAT) taget stilling hertil. Miljøstyrelsen har i den forbindelse inddraget notatet fra NIRAS A/S og Fødevarøkonomisk Institut "BAT-pilotprojekt – vurdering af proportionalitet".

Vurderingen af omkostninger og fordele kan også indebære, at indsatsen over for et forurenende stof (for eksempel ammoniakemissionen) i forbindelse med fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT) skal prioriteres frem for en yderligere begrænsning af et andet forurenende stof (for eksempel udledningen af fosfor), hvis der kan opnås en større miljøeffekt ved denne afvejning. For uddybende bemærkninger herom henvises der til de enkelte sæt af vejledende emissionsgrænseværdier.

I relation til vurderingen af omkostninger og fordele er det endelig relevant at inddrage størrelsesmæssige hensyn. Den bedste tilgængelige teknik (BAT) er med andre ord ikke nødvendigvis den samme for husdyrbrug omfattet af husdyrgodkendelseslovens § 11 som for husdyrbrug omfattet af husdyrgodkendelseslovens § 12.

3.4. "Bedste"

I definitionen af "bedste" er der grund til at hæfte sig ved det effektivitetssynspunkt, som kommer til udtryk heri – et synspunkt som også kommer til udtryk indledningsvist i definitionen af den bedste tilgængelige teknik (BAT), jf. *"den mest effektive"*.

EU-Kommissionen har udtalt følgende i meddelelse af 19. juni 2003³³:

"Begrebet BAT og "BREF"-dokumenterne er i sagens natur dynamiske og tilstrækkelig smidige til at driftslederen og myndighederne kan tage hensyn til bindinger, der følger af grundlæggende valg vedrørende produktionsprocessen eller anlæggets fysiske form, og lade sig lede af hensynet til omkostningseffektiviteten."

Omkostningseffektivitet skal således også inddrages i godkendelsesmyndighedens overvejelser. Det gælder med andre ord om at få mest miljø for pengene. Hvornår teknikker og teknologier kan betegnes som værende omkostningseffektive, beror på et skøn. Miljøstyrelsen har i de enkelte sæt af vejledende emissionsgrænseværdier foretaget en vurdering af dette, hvortil der henvises.

3.5. Inddragelse af IPPC-direktivets bilag IV

Som nævnt i definitionen skal der ved fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT) især tages hensyn til punkterne i IPPC-direktivets bilag IV³⁴. Det bemærkes, at "især" må indebære, at

der ikke er tale om en udtømmende liste af punkter. Miljøstyrelsen har inddraget flere af disse punkter ved udarbejdelsen af Teknologibladene. Ydermere er det værd at bemærke, at IPPC-direktivets bilag IV også fremhæver, at der skal tages hensyn til omkostninger og fordele.

Der er imidlertid grund til at knytte en bemærkning til punkt 12 i bilag IV: de oplysninger, som offentliggøres af Kommissionen i henhold til artikel 17, stk. 2, andet afsnit, eller af internationale organisationer – de såkaldte BREF-dokumenter.

3.5.1. BREF-dokumentet for intensiv fjerkræ- og svineproduktion (2003)

EU-Kommissionen har i 2003 udarbejdet et BAT-Reference-dokument for intensiv fjerkræ- og svineproduktion – forkortet BREF-dokument^{35 36}.

Formålet med BREF-dokumenterne er, at indsamling og udveksling af oplysninger på fællesskabsplan om den bedste tilgængelige teknik (BAT) skal medvirke til at udligne skævhederne i den teknologiske udvikling i Fællesskabet, bidrage til verdensomspændende formidling af kendskabet til de grænseværdier, der er fastsat, og de teknikker, der anvendes i Fællesskabet, og hjælpe medlemsstaterne med at gennemføre direktivet korrekt³⁷.

BREF-dokumentet for intensiv fjerkræ- og svineproduktion indeholder blandt andet en gennemgang af følgende punkter: godt landmandskab/management, fodring, staldindretning, vand og energi, opbevaring og håndtering af husdyrgødning samt udbringning af husdyrgødning³⁸.

Det centrale spørgsmål i relation til BREF-dokumentet er, i hvilket omfang BREF-dokumentet skal inddrages i forbindelse med fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT).

³³ Jf. punkt 5.1. i meddelelse af 19. juni 2003 fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - På vej mod bæredygtig produktion - Status over gennemførelsen af Rådets direktiv [96/61/EF](#) om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening [[KOM\(2003\) 354](#) endelig – ikke offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende].

³⁴ Bilag IV foreskriver følgende:

”Overvejelser, der skal gøres generelt eller i særlige tilfælde ved fastlæggelsen af de bedste tilgængelige teknikker som defineret i artikel 2, nr. 12, idet der tages hensyn til omkostningerne og fordele ved en aktion op princippet om forsigtighed og forebyggende indsat:

1. anvendelse af teknologi, der resulterer i mindst muligt affald
2. anvendelse af mindre farlige stoffer
3. fremme af teknikker til genindvinding og genanvendelse af stoffer, der produceres og forbruges i processen, og i affald, hvor det er hensigtsmæssigt
4. sammenlignelige processer, indretninger eller driftsmetoder, som er gennemprøvet med et tilfredsstillende resultat i industriel målestok
5. teknologiske fremskridt og udviklingen i den videnskabelige viden
6. de pågældende emissioners art, virkninger og omfang
7. datoerne for nye og bestående anlægs ibrugtagning
8. den tid, der er nødvendig for indførelse af bedste tilgængelige teknik
9. forbruget og arten af råstoffer (herunder vand), der forbruges i processen, og energieffektiviteten
10. behovet for at forhindre eller begrænse emissionernes samlede indvirkning på og risiko for miljøet til et minimum
11. behovet for at forhindre uheld og begrænse følgerne for miljøet
12. de oplysninger, som offentliggøres af Kommissionen i henhold til artikel 17, stk. 2, andet afsnit, eller af internationale organisationer.”

En række af disse punkter kan genfindes i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 8.

³⁵ Den fulde titel lyder: Reference Document on Best Available Techniques for Intensive Rearing of Poultry and Pigs (July 2003) (Referencedokument for bedste tilgængelige teknikker, der vedrører intensiv fjerkræ- og svineproduktion (ILF)).

³⁶ Der arbejdes i øjeblikket på en revision af dette BREF-dokument.

³⁷ Jf. IPPC-direktivets betragtning nr. 27.

³⁸ Det fremgår af side v i det danske resumé til BREF-dokumentet for intensiv fjerkræ- og svineproduktion, at ammoniakemissionen har fået mest opmærksomhed i BREF-dokumentet, eftersom dette luftforurenende stof emitteres i størst mængde.

BREF-dokumenter er ikke retligt bindende normer i den forstand, at de forpligter medlemsstaterne til at harmonisere niveauet – der er alene tale om referenceinformationer. Det må forstås på den måde, at BREF-dokumenter udelukkende er af vejledende karakter³⁹.

EU-Kommissionen har i meddelelse af 19. juni 2003⁴⁰ udtalt følgende vedrørende BREF-dokumenterne:

”Processen er en vigtig drivkraft for bedre miljøpræstationer, idet den omfatter en systematisk benchmarking sektor for sektor og en omfattende screening og vurdering af de anvendte teknikker. Informationsudvekslingen er også en særdeles omkostningseffektiv aktivitet, eftersom medlemsstaterne uden den ville være nødt til at gennemføre en tilsvarende identifikation og fastlæggelse af BAT hver for sig for at efterleve direktivet.

Det vigtigste resultat af informationsudvekslingen er de såkaldte BREF-dokumenter (BAT-referencedokumenter). Disse dokumenter henvises der til i bilaget til direktivet, som skitserer de overvejelser, man skal gøre sig, når BAT fastlægges. De skal tages i betragtning af de kompetente myndigheder, når de behandler ansøgninger om godkendelse og fastlægger godkendelsesvilkår. Bortset fra dette juridiske aspekt forventes det, at dokumenternes kvalitet vil betyde, at de bliver til et vigtigt redskab for myndighederne under udstedelsen af godkendelser. Derudover forventes driftslederne at slå op i de relevante dokumenter, når de udarbejder deres ansøgninger. Befolkningen og folkelige miljøorganisationer kan også have nytte af dem ved kontrol af, om godkendelsesvilkårene er rimelige.

Dog fastsætter BREF-dokumenterne ikke juridisk bindende normer. De indeholder blot referenceinformationer. Eftersom myndighederne også forventes at tage hensyn til et anlægs tekniske karakteristika, dets geografiske beliggenhed og de lokale miljøforhold, kan BREF-dokumenterne ikke være det eneste grundlag for fastsættelse af emissionsgrænseværdier og andre godkendelsesvilkår.”

Samlet set må det konkluderes, at BREF-dokumentet som anført af EU-Kommissionen vil udgøre et vigtigt værktøj i form af anbefalinger for godkendelsesmyndigheden – og ansøgeren – i forbindelse med behandlingen af ansøgninger og fastsættelsen af vilkårene i miljøgodkendelsen. Men det må fastholdes, at de ikke er retligt bindende. Det betyder, at BREF-dokumentet hverken – som det ligeledes anføres foroven – kan eller skal være det eneste grundlag for fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT).

Det har således ikke efter Miljøstyrelsens opfattelse været hensigten med BREF-dokumentets inddeling i beskrivelse af teknikker og teknologier inden for forskellige kategorier at ændre på det faktum, at der efter IPPC-direktivets bestemmelser skal fastsættes emissionsgrænseværdier for anlægget og ikke for hvert enkelt led i produktionskæden, jf. afsnit 4.1.

Miljøstyrelsen har taget højde for BREF-dokumentet i fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT) for IPPC-husdyrbrugene på den måde, at de heri nævnte teknikker og teknologier er blevet inddraget i forbindelse med udarbejdelse af Teknologiblade for de teknikker og teknologier, som er relevante for produktion af svin og fjerkræ under danske forhold⁴¹. Endvidere har Miljøstyrelsen inddraget alle led i produktionskæden (fodring, staldindretning, opbevaring af

³⁹ Dette støttes af generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse i sag C-473/07 - Association nationale pour la protection des eaux et rivières – TOS Association OABA mod Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables – i præmis 41, hvor det anføres: ”Det bemærkes, at til trods for at BREF-dokumenter ikke er retligt bindende...”.

⁴⁰ Jf. punkt 6 i meddelelse af 19. juni 2003 fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - På vej mod bæredygtig produktion - Status over gennemførelsen af Rådets direktiv 96/61/EF af om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening.

⁴¹ I den forbindelse er der som nævnt i afsnit 3.3.1 inddraget erfaringer med anvendelse af teknikker og teknologier i de nabolande, som minder om danske produktionsforhold - primært Tyskland og Nederlandene.

husdyrgødning og udbringning af husdyrgødning) – i tråd med den brede definition af teknik i IPPC-direktivets artikel 2, nr. 12 - i forbindelse med fastsættelsen af de vejledende emissionsgrænseværdier opnåelige ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik (BAT). Men dette er selvsagt ikke ensbetydende med, at der skal vælges teknikker og teknologier inden for alle led i produktionskæden. Det afgørende i forbindelse med fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT) er således at finde den kombination af teknikker og teknologier, der under hensyntagen til afvejningen af miljøeffekt over for omkostningerne, jf. afsnittene 3.3.2 og 3.4, giver den størst mulige reduktion af emissionerne.

Endelig bemærkes det, at godkendelsesmyndigheden ved fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT) skal inddrage teknologiske fremskridt og udviklingen i den videnskabelige viden⁴². Miljøstyrelsens Teknologiblade er baseret på nyeste viden, hvorimod BREF-dokumentet er fra 2003.

BREF-dokumentet er således kun et blandt flere momenter, som skal inddrages i fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT).

4. Fastsættelse af emissionsgrænseværdier

Når den bedste tilgængelige teknik (BAT) er fastlagt, skal det afgøres, hvilke krav godkendelsesmyndigheden kan stille i selve godkendelsen på baggrund af den bedste tilgængelige teknik (BAT).

Som nævnt foroven i afsnit 2 skal godkendelsen efter IPPC-direktivets artikel 9, stk. 3, indeholde emissionsgrænseværdier – som eventuelt kan suppleres eller erstattes med tilsvarende parametre eller tekniske foranstaltninger - for forurenende stoffer, som efter artikel 9, stk. 4 skal fastsættes på grundlag af den bedste tilgængelige teknik (BAT).

4.1. Husdyrbrugets anlæg og arealer

Et af de helt centrale spørgsmål, når godkendelsesmyndigheden skal fastsætte emissionsgrænseværdier er følgende:

Skal der fastsættes en samlet emissionsgrænseværdi for det enkelte forurenende stof, som gælder for anlægget som sådan, eller skal godkendelsesmyndigheden fastsætte en emissionsgrænseværdi for det enkelte forurenende stof for hvert enkelt led i produktionskæden?

Det kan udledes af IPPC-direktivets artikel 8, at den kompetente myndighed meddeler en godkendelse for anlægget indeholdende vilkår, der sikrer, at anlægget opfylder kravene IPPC-direktivet. Når dette sammenholdes med den kendsgerning, at den bedste tilgængelige teknik (BAT) som nævnt i afsnit 3.2. ikke skal fastlægges for hvert enkelt led i produktionskæden, men som en kombination af teknikker og teknologier, finder Miljøstyrelsen, at emissionsgrænseværdier for de relevante forurenende stoffer efter IPPC-direktivet skal fastsættes for anlægget som sådan⁴³.

⁴² Jf. IPPC-direktivets betragtning nr. 21 og punkt 5 i IPPC-direktivets bilag IV.

⁴³ Definitionerne af "emission" og "emissionsgrænseværdi", jf. IPPC-direktivets artikel 2, nr. 5 og 6, som begge omtaler anlægget, støtter ligeledes denne fortolkning.

Idet anlægget i IPPC-direktivets forstand også kan omfatte husdyrbrugets udbringningsarealer⁴⁴, burde emissionsgrænseværdierne opnåelige ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik (BAT) i princippet fastsættes for husdyrbruget⁴⁵ som sådan. Miljøgodkendelser af husdyrbrug efter husdyrgodkendelseslovens § 11 og § 12 kan imidlertid vedrøre husdyrbrugets anlæg⁴⁶ og arealer⁴⁷ eller anlægget alene. Derfor finder Miljøstyrelsen, at der er hensigtsmæssigt, at emissionsgrænseværdier på baggrund af den bedste tilgængelige teknik (BAT) for det enkelte forurenende stof fastsættes for:

- Husdyrbrugets anlæg (på baggrund af en vurdering af teknikker og teknologier indenfor fodring, staldindretning samt opbevaring/behandling af husdyrgødning)
- Husdyrbrugets udbringningsarealer (på baggrund af en vurdering af teknikker og teknologier indenfor udbringning af husdyrgødning)

Det bemærkes, at dette efter Miljøstyrelsens opfattelse er i overensstemmelse med IPPC-direktivets godkendelsesordning, idet der uanset ovennævnte opdeling fortsat skal foretages en vurdering af alle relevante led i produktionskæden. Det bemærkes endvidere, at BREF-dokumentets "anbefalinger" for så vidt angår udbringning af husdyrgødning på arealerne i Danmark er udmøntet i generelle regler^{48 49}.

4.2. Forbud mod at foreskrive anvendelse af bestemt teknik eller teknologi

Det fremgår af IPPC-direktivets artikel 9, stk. 4⁵⁰, at emissionsgrænseværdier skal fastsættes på baggrund af den bedste tilgængelige teknik uden, at der foreskrives anvendelse af en bestemt teknik eller teknologi. Dette er også fremhævet i forarbejderne til husdyrgodkendelsesloven⁵¹:

"Vilkår om BAT indebærer ikke, at der stilles krav om anvendelse af bestemte teknologier. Men princippet om BAT pålægger myndighederne i vilkårsfastsættelsen at lægge vægt på, hvad der er opnåeligt ved anvendelsen af BAT."

⁴⁴ "Anlægget" er i IPPC-direktivets artikel 2, nr. 3, defineret som en stationær teknisk enhed, hvor der gennemføres én eller flere af de aktiviteter, som er nævnt i bilag I, og enhver anden hermed direkte forbundet aktivitet, der teknisk er knyttet til de aktiviteter, der udføres på denne lokalitet, og som kan have indvirkning på emissioner og forurening. Efter Miljøstyrelsens opfattelse kan anlægget i IPPC-direktivets forstand – i hvert fald i relation til fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT) og de hermed opnåelige emissionsgrænseværdier – godt omfatte et husdyrbrugs udbringningsarealer, jf. "enhver anden hermed direkte forbundet aktivitet, der teknisk er knyttet til de aktiviteter, der udføres på denne lokalitet, og som kan have indvirkning på emissioner og forurening." Dette understøttes af, at forurening fra husdyrbrug i høj grad er knyttet til husdyrgødningen, som netop kan påvirke emissionerne af forskellige forurenende stoffer i forbindelse med udbringningen heraf på arealerne. Endelig er udbringningsteknikker og –teknologier også medtaget i BREF-dokumentet for intensiv fjerkræ- og svineproduktion, og BREF-dokumentet skal som nævnt i afsnit 3.5.1. inddrages i forbindelse med godkendelsesmyndighedens fastlæggelse af den bedste tilgængelige teknik (BAT). Det bemærkes, at arealgodkendelser efter husdyrgodkendelseslovens § 16 selvstændigt er underlagt kravet om forureningsbegrænsning ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik (BAT), jf. husdyrgodkendelseslovens § 19.

⁴⁵ Husdyrbruget er i husdyrgodkendelseslovens § 3, nr. 1, defineret som en ejendom, hvorpå der er et dyrehold af mere end 3 dyreenheder, dyreholdet med tilhørende stalde og lignende, gødnings- og ensilageopbevaringsanlæg samt øvrige faste konstruktioner og tilhørende arealer.

⁴⁶ Anlægget er i husdyrgodkendelseslovens § 3, nr. 2 defineret som dyreholdet med tilhørende stalde og lignende, samt husdyrbrugets gødnings- og ensilageopbevaringsanlæg.

⁴⁷ Arealer er i husdyrgodkendelseslovens § 3, nr. 3 defineret som ejede og forpagtede markarealer til ejendommen.

⁴⁸ Dette skyldes blandt andet, at anbefalingerne i BREF-dokumentet for så vidt angår udbringning af husdyrgødning i høj grad også er relevante for planteavlbedrifter, som anvender husdyrgødning.

⁴⁹ IPPC-direktivets artikel 9, stk. 8 foreskriver følgende: "Uden at det berører forpligtelsen til at gennemføre en godkendelsesprocedure i medfør af dette direktiv, kan medlemsstaterne fastsætte bestemte krav til bestemte kategorier af anlæg i almindelige bindende forskrifter i stedet for i godkendelsesvilkårene, under forudsætning af at de garanterer, at der anvendes en integreret fremgangsmåde, og at miljøbeskyttelsesniveauet i sin helhed bliver tilsvarende højt." På den baggrund må det være i overensstemmelse med IPPC-direktivet, i det omfang "anbefalingerne" i BREF-dokumentet vedrørende udbringning af husdyrgødning er gjort retligt bindende for alle via regler herom i husdyrgødningsbekendtgørelsen.

⁵⁰ Dette understreges også i betragtning nr. 18 i indledningen til IPPC-direktivet.

⁵¹ Jf. bemærkningerne til lovforslaget (L 55) side 36-37.

EU-Kommissionen har også betonet vigtigheden af denne grundlæggende rettighed for driftslederen i meddelelse af 19. juni 2003, hvori EU-Kommissionen udtaler, at det i alvorlig grad ville indsnævre driftslederens manøvrerum og innovationspotentiale, såfremt der ikke eksisterede et sådant forbud⁵². Det afgørende efter IPPC-direktivet er med andre ord, at de fastsatte emissionsgrænseværdier overholdes, og ikke måden, hvorpå ansøger vælger at overholde dem. Valget af teknikker og teknologier er med andre ord bedst overladt til driftslederen.

På denne baggrund er der efter Miljøstyrelsens opfattelse ikke grundlag for en indskrænkende fortolkning heraf: Så længe ansøger samlet set overholder den eller de af godkendelsesmyndigheden fastsatte emissionsgrænseværdi(er), har ansøgeren ret til selv at bestemme:

- Hvilke teknikker og teknologier som er mest hensigtsmæssige for ansøger at anvende i driften af husdyrbruget
- Hvor på anlægget⁵³ – både nyetablerede og eksisterende dele af anlægget - ansøger ønsker at anvende teknikker og teknologier til opfyldelse af emissionsgrænseværdier⁵⁴.

Det bemærkes, at denne valgfrihed får særlig betydning i forhold til ammoniakemissionsgrænseværdier for anlægget, hvor der kan være flere teknikker og teknologier, som kan bidrage til en reduktion heraf.

4.3. Hensyntagen til anlæggets tekniske karakteristika – eksisterende dele af anlægget

Det fremgår af forarbejderne til husdyrgodkendelsesloven⁵⁵, at kravet om BAT gælder for både eksisterende og nyetablerede dele af anlægget, når der søges om godkendelse til udvidelse eller ændring af et husdyrbrug.

Når der skal fastsættes emissionsgrænseværdier, skal der imidlertid også tages hensyn til de pågældende anlægs tekniske karakteristika, jf. IPPC-direktivets artikel 9, stk. 4⁵⁶. Som det formuleres rammende i forordet til BREF-dokumenterne, indebærer dette blandt andet følgende⁵⁷:

"Ved bestående anlæg skal der også tages hensyn til det økonomisk og teknisk mulige i at modernisere dem."

Omkostningerne ved at indføre ny teknologi i eksisterende dele af anlægget kan i visse tilfælde kan være større end i nyanlæg. IPPC-direktivet forudsætter derfor, at der også for der skal være et rimeligt forhold mellem miljøeffekter og de hermed forbundne økonomiske omkostninger i relation til eksisterende dele af anlægget

⁵² Jf. punkt 2.1.1. i meddelelse af 19. juni 2003 fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - På vej mod bæredygtig produktion - Status over gennemførelsen af Rådets direktiv 96/61/EF af om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening.

⁵³ Definitionen af emissionsgrænseværdi i IPPC-direktivets artikel 2, nr. 6 "Emissionsgrænseværdierne for stofferne gælder normalt på det punkt, hvor emissionerne udledes fra anlægget", kan efter Miljøstyrelsens opfattelse ikke føre til et andet resultat, da emissionerne fra husdyrbrug – i hvert fald ammoniakemissionen - som nævnt i afsnit 2 er diffus.

⁵⁴ Denne valgfrihed gælder også for eventuelle emissionsgrænseværdier for udbringningsarealerne, Der henvises til de enkelte sæt af vejledende emissionsgrænseværdier opnåelige ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik (BAT).

⁵⁵ Jf. bemærkningerne til lovforslaget, side 36.

⁵⁶ Efter betragtning nr. 19 i indledningen til IPPC-direktivet påhviler det medlemsstaterne at afgøre, hvordan der om fornødent kan tages hensyn hertil.

⁵⁷ Jf. side iii i standardforordet til BREF-dokumenterne.

På den baggrund skal godkendelsesmyndigheden ud fra proportionalitetsmæssige betragtninger foretage en konkret og individuel vurdering af, hvad der objektivt set kan lade sig gøre i de eksisterende dele af anlægget inden for de led i produktionskæden, som indgår i fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT). Godkendelsesmyndigheden bør i den forbindelse anvende de principper, som anvendes ved fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT). Herefter bør der fastsættes en samlet emissionsgrænseværdi for det samlede anlæg, hvorefter ansøger i overensstemmelse med bemærkningerne i afsnit 4.2, har frit valg på hele anlægget.

Et alternativ kunne i princippet være at fastsætte tidsfrister for, at eksisterende dele af anlægget skal leve op til de emissionsgrænseværdier, som er gældende for nyanlæg, ved først kommende gennemgribende reovering⁵⁸. Miljøstyrelsen finder dog, at sådanne tidsfrister i de fleste tilfælde ikke vil være meningsfyldte⁵⁹.

Dette skyldes, at en sådan reovering vil have karakter af en godkendelsespligtig ændring i husdyrgodkendelseslovens forstand, som skal godkendes på reoveringstidspunktet. Det er derfor efter Miljøstyrelsens opfattelse meningsløst at stille krav om, at ansøger ved en fremtidig reovering skal leve op en emissionsgrænseværdi, som måske ved den fremtidige ansøgning om godkendelse af reoveringen har ændret sig på grund af den teknologiske udvikling⁶⁰.

Hertil kommer, at godkendelser skal revurderes – første gang 8 år efter godkendelsens meddelelse. Et af formålene hermed er netop at sikre, at det vurderes med regelmæssige intervaller, hvorvidt ændringer i den bedste tilgængelige teknik (BAT) og de hermed opnåelige emissionsgrænseværdier giver anledning til at opdatere vilkår i miljøgodkendelsen. Frister ud over revurderingstidspunktet giver derfor under alle omstændigheder ingen mening.

Ved fastsættelse af tidsfrister ville de eksisterende dele i den mellemliggende periode endvidere fortsat "forurene".

På den baggrund finder Miljøstyrelsen, at en vurdering af det teknisk og økonomisk mulige i eksisterende dele af anlægget ved godkendelser af udvidelser og ændringer af husdyrbrug miljømæssigt er mere effektiv til at forebygge og begrænse forurening end fastsættelse af tidsfrister.

4.4. Fastsættelse af vilkår i miljøgodkendelsen

Husdyrgodkendelseslovens § 27 foreskriver, at tilladelser og godkendelser skal indeholde vilkår, der sikrer, at husdyrbruget indrettes og drives på en sådan måde, at kravene i § 19 opfyldes. Det er nærmere kvalificeret i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 11, hvad der skal fastsættes vilkår om, herunder emissionsgrænser.

Det fremgår imidlertid af forarbejderne til husdyrgodkendelsesloven⁶¹, at der kun undtagelsesvis vil kunne fastsættes vilkår om overholdelse af bestemte emissionsgrænseværdier, da det er vanskeligt at måle emissioner fra husdyrproduktionen og sådanne målinger også er behæftet med store usikkerheder. De fastsatte grænseværdier skal derimod udgøre det faglige grundlag for den miljøvurdering, der skal anvendes af myndigheden til at afklare, om en godkendelse kan meddeles, og hvilke vilkår der i givet fald er nødvendige at indarbejde i miljøgodkendelsen.

⁵⁸ Dette foreslås i bemærkningerne til lovforslaget, side 36 (L 55).

⁵⁹ Miljøstyrelsen finder, at tidsfrister vil være relevante, såfremt der kan meddeles en trinvis godkendelse efter husdyrgodkendelseslovens § 14.

⁶⁰ Det bemærkes, at teknologiske fremskridt og udviklingen i den videnskabelige viden netop er et af de punkter, som skal inddrages i forbindelse med fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT), jf. punkt 5 i IPPC-direktivets bilag IV.

⁶¹ Jf. bemærkningerne til lovforslaget, side 35 (L 55).

De egentlige vilkår i relation til husdyrgodkendelseslovens § 19, stk. 1, nr. 1 er således relevante indretnings-, drifts- og egenkontrolvilkår til de teknikker og teknologier, som ansøger har valgt som virkemiddel til opfyldelse af de fastsatte emissionsgrænseværdier på baggrund af den bedste tilgængelige teknik (BAT)⁶² ⁶³. Det vil i den forbindelse være relevant at inddrage husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 1, nr. 1-6⁶⁴ i fastsættelsen af vilkår til de af ansøger valgte teknikker og teknologier. Det kunne blandt andet være relevant at sikre, at overskudsvarmen udnyttes ved anvendelse af gyllekøling i det omfang, det er muligt - *"energi- og råvareforbruget udnyttes mest effektivt"* (nr. 1).

Det er vigtigt at understrege, at det ikke er tilstrækkeligt at stille vilkår om, at forudsætningerne i ansøgningen skal overholdes – ansøgers valg af virkemiddel til opfyldelse af en emissionsgrænseværdi forpligter og skal derfor gøres bindende i form af vilkår herom i godkendelsen. Hermed vil det stå klart for ansøgeren, hvilke forpligtelser godkendelsen helt præcist pålægger ham i tilrettelæggelsen af driften af husdyrbruget, og tilsynsmyndigheden vil ligeledes herigennem kunne kontrollere, om de fastsatte emissionsgrænseværdier overholdes i praksis.

Miljøstyrelsen finder endvidere anledning til at bemærke, at godkendelsesmyndigheden ikke kan give ansøger valgfrihed i godkendelsen til, hvordan emissionsgrænseværdien overholdes - ansøger skal foretage et aktivt valg af virkemiddel.

Der er hjælp at hente i Miljøstyrelsens Teknologiblade, hvori der findes forslag til relevante indretnings-, drifts- og egenkontrolvilkår, såfremt ansøger har valgt den i Teknologibladet beskrevne teknik eller teknologi. Disse vejledende vilkår skulle gerne bidrage til at sikre, at den beskrevne miljøeffekt opnås i praksis, samt at tilsynsmyndigheden har mulighed for at kontrollere, hvorvidt vilkårene – og dermed den fastsatte emissionsgrænseværdi – overholdes.

5. Øvrigt

5.1. Management

Overordnet set kan management – god landmandspraksis eller god driftsledelse – også bidrage til at forebygge og begrænse forurening. Det fremgår også forudsætningsvist af definitionen af "teknik" i IPPC-direktivets artikel 2, nr. 12, at dette element skal inddrages i forbindelse med fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT), jf. *"teknik" er både den anvendte teknologi og den måde, hvorpå anlæg ... vedligeholdes, drives...*. Management er også et selvstændigt punkt i BREF-dokumentet for intensiv fjerkræ- og svineproduktion.

Management er med andre ord en integreret del af begrebet den bedste tilgængelige teknik (BAT), hvilket indebærer, at godkendelsesmyndigheden skal foretage en vurdering af og fastsætte vilkår til management.

Selvom BREF-dokumentet som udgangspunkt kun er relevant for IPPC-husdyrbrug, er det Miljøstyrelsens klare opfattelse, at principperne heri vedrørende management er relevante i

⁶² Samt relevante vilkår i relation til management, vand- og energiforbruget, jf. afsnit 5.

⁶³ I relation til egenkontrolvilkår bemærkes det, at IPPC-direktivets artikel 9, stk. 5 foreskriver, at godkendelsen skal indeholde passende krav til emissionsmålinger med angivelse af målemetode, målingernes hyppighed og evalueringsprocedure, samt omfatte pligt til at give den kompetente myndighed de oplysninger, der er nødvendige for kontrollen med, at vilkårene i godkendelsen overholdes. For de i punkt 6.6 i bilag I – IPPC-husdyrbrug - nævnte anlæg skal der imidlertid ved fastsættelsen af krav efter dette stykke tages hensyn til omkostninger og fordele. Når der henses til bemærkningerne i forarbejderne om de usikkerheder, der er forbundet med at måle emissioner fra husdyrbrug, bør godkendelsesmyndigheden ikke stille vilkår om egentlige emissionsmålinger.

⁶⁴ Punkterne i husdyrgodkendelseslovens § 8 forefindes i vidt omfang også i IPPC-direktivets bilag IV, som indeholder de forhold, som kan inddrages i forbindelse med fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT).

forbindelse med godkendelse af alle typer af husdyrbrug. Der er uddybende bemærkninger hertil i de enkelte sæt vejledende emissionsgrænseværdier.

5.2. Vand- og energiforbrug

Ressourceforbruget af vand og energi er også et af de punkter i IPPC-direktivets bilag IV, som skal inddrages i fastsættelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT). Det bemærkes i den sammenhæng, at Miljøstyrelsens Teknologiblade indeholder beskrivelser af, hvordan den pågældende teknik eller teknologi påvirker ressourceforbruget af vand og energi.

Vand og energi er tillige beskrevet som et selvstændigt punkt i BREF-dokumentet for intensiv fjerkræ- og svineproduktion. Hertil kommer, at det er en grundlæggende forpligtelse for driftslederen at sikre en effektiv energiudnyttelse, jf. IPPC-direktivets artikel 3, stk. 1, litra d.

Sådan som BREF-dokumentet er formuleret i relation til vand- og energiforbruget er formålet hermed ikke at opstille bestemte grænser for, hvor meget energi og vand der må forbruges på husdyrbruget. Det bemærkes i den forbindelse, at godkendelsen også kan indeholde supplerende parametre eller tekniske foranstaltninger som supplement til emissionsgrænseværdier.

De enkelte sæt vejledende sæt emissionsgrænseværdier indeholder uddybende bemærkninger til ressourceforbruget af vand og energi. Der henvises endvidere til det tværgående BREF-dokument om energi, som kan findes på Miljøstyrelsens hjemmeside.

6. Opsummering

Det retlige indhold af husdyrgodkendelseslovens § 19, stk. 1, nr. 1 i forbindelse med en miljøgodkendelse af et husdyrbrug er efter Miljøstyrelsens opfattelse følgende:

- Fastsættelse af emissionsgrænseværdier for relevante forurenende stoffer, som er opnåelige ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik (BAT)
- En vurdering af management samt af mulighederne for at optimere vand- og energiforbruget.

Godkendelsesmyndighedens opgave består således i at få fastlagt den bedste tilgængelige teknik (BAT) for henholdsvis anlægget og udbringningsarealerne, som skal danne grundlag for fastsættelse af emissionsgrænseværdier i miljøgodkendelsen.

Fastlæggelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT) går ud på at finde den kombination af teknikker og teknologier, som mest effektivt giver et højt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed under hensyntagen til miljøgevinsten og omkostningerne forbundet hermed for den pågældende branche.

På den baggrund skal der fastsættes emissionsgrænseværdier for relevante forurenende stoffer for henholdsvis anlægget og udbringningsarealerne. Selvom alle led i produktionskæden skal inddrages i fastsættelsen af den bedste tilgængelige teknik (BAT) er det ikke ensbetydende med, at der skal stilles krav om begrænsning af emissionerne inden for alle relevante led i produktionskæden.

Det skal overlades til ansøger at afgøre, med hvilke virkemidler og hvor på anlægget denne ønsker at opfylde de fastlagte emissionsgrænseværdier. Det ville alvorligt indsnævre landmandens muligheder for at tilrette bedriften på den for ham mest hensigtsmæssige måde ved at stille krav

om anvendelse af en bestemt teknik eller teknik; endsiges stille krav om anvendelse af teknikker og teknologier på bestemte dele af anlægget.

Godkendelsesmyndigheden sikrer sig, at emissionsgrænseværdierne overholdes i praksis ved at fastsætte relevante indretnings-, drifts-, og egenkontrolvilkår til de af ansøger valgte teknikker og teknologier.

Endelig skal der fastsættes relevante vilkår til management, vand- og energiforbruget.

Sammenfattende kan det dermed konkluderes, at den bedste tilgængelige teknik (BAT) og de hermed opnåelige emissionsgrænseværdier er et af godkendelsesmyndighedens centrale redskaber til at sikre et højt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed.