

Husdyrreguleringen: Kommunernes forskelligartede praksis

1. Introduktion

Det er kommunalbestyrelsen i de enkelte kommuner, der skal træffe afgørelse om husdyrgodkendelser og -tilladelser, jf. Husdyrbruglovens kapitel 6, og som i øvrigt er tillagt kompetencerne indenfor den konkrete regulering af husdyrbrug både i godkendelses- og tilsynssituationer.

Det betyder konkret for landmænd og for lokale landbrugskonsulenter indenfor miljøreguleringen ("miljøkonsulenter"), at der kan opleves en meget forskelligartet praksis indenfor husdyrreguleringen, da der opstår egne sædvaner, fortolkninger og vurderinger hos hver af landets 98 kommuner. Landbrug & Fødevarer F.m.b.A., SEGES ("SEGES") har således kendskab til væsentlige forskelle indenfor reguleringen af bl.a. støjemissioner og -immisioner fra husdyrbrug, lokalplanpligt ift. store husdyrbrug, transportvilkår, m.v.

Dette skaber en række udfordringer, som vi kort vil gennemgå i notatets afsnit 2, som man som miljøkonsulent og landbruger i høj grad er tvunget til at indrette sig efter i den videre dialog med myndighederne.

Historisk har forskellene været mindre, i hvert fald som følge af, at der har været færre myndigheder til at varetage samme opgaver. Således har opgaverne med husdyrreguleringen tidligere været udlagt til bl.a. amterne og efterfølgende lokale miljøcentre som sikrede ensartet regulering i lidt større geografiske områder end kommunerne dækker over i dag. Miljøcentrene lukkede i 2011 og i hvert fald siden da, har reguleringen alene ligget ved de enkelte kommuner.

Nærværende notat er baseret på drøftelser med miljøkonsulenter over året i møderne "Husdyrsparring", der har været afholdt over Microsoft Teams 5 gange i 2021, og på basis af drøftelser i forlængelse heraf ved kursus for miljørådgivere afholdt af SEGES den 1.-2. december 2021. Notatet skal ikke ses som en udtømmende gennemgang af udfordringer eller løsningsforslag, men skal bruges til drøftelse af hvorledes miljøkonsulenter og landbrugere fremover kan navigere i den komplekse husdyrregulering på tværs af kommunale skel.

2. Hvilke udfordringer opleves hos miljøkonsulenter og landbrugere som følge af kommunernes forskelligartede praksis

En af de største udfordringer som miljøkonsulenterne giver udtryk for, som følge af den kommunale opdeltede sagsbehandling, er at kommunerne dels har meget forskellig kapacitet (ressourcer) afsat til sager, der beskæftiger sig med husdyrreguleringen, og dels at erfaringsniveauet er meget forskelligt.

Dette sammen med den oplevelse, at en del kommuner har væsentligt større oplysningskrav i forbindelse med godkendelsessituationen, mere omfattende situationer og mere restriktiv vilkårsfastsættelse, betyder at sagsbehandlingstiden og omkostningen varierer betydeligt mellem de forskellige kommuner.

Som dokumentation for den store tværkommunale forskel, kan man bl.a. se på sagsbehandlingstid, som offentliggøres i den af Miljøstyrelsen offentliggjorte sagsbehandlingstidstatistik (<https://mst.dk/erhverv/landbrug/vejledning-om-husdyrbrug/sagsbehandlingstider/>), som viser at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for alle typer af afgørelser i 2020 varierede fra 1,7 måneder i Vejen Kommune til 19,0 måneder i Ishøj Kommune.

Derudover gjorde miljøkonsulenterne opmærksomme på, at forskellen ligeledes kommer til udtryk i forbrugte sagsbehandlingstimer hos de kommunale medarbejdere og prisen for en miljøgodkendelse, som kommunerne opkræver. Således oplever nogle konsulenter priser for enkelte miljøgodkendelser, alene for kommunens arbejde, kan overstige 100.000 kr. i enkelte sager. Forskellen i sagsbehandlingstid og -pris kan være helt eller delvist offentliggjort på Dansk Miljøadministrationsside, hvilket SEGES vil søge yderligere oplysninger om i næste projektår.

Det blev desuden fremhævet, at miljøkonsulenter og landbrugere ofte må tage de samme juridiske spørgsmål og afklaringer op i flere kommuner, da kommunerne ikke har samme forståelse af reglerne og en afklaring i én enkelt kommune ikke medføre samme vidensforøgelse i de øvrige kommuner. Udover at dette bidrager til at fastholde den forskelligartede praksis, betyder det også at både kommuner og konsulenter/landbrugere må bruge uforholdsmæssigt mange ressourcer på at afklare de samme forhold flere gange, hvilket medvirker til den lange sagsbehandlingstid og fordyrelse af miljøgodkendelsen.

I kommuner, hvor der opleves særlige restriktive vilkår, kan konsulenter opleve, at de "spille ud mod hinanden", dvs. at landboforeningen og miljøkonsulenten anklages for at være mere besværlige end andre miljøkonsulenter i området som kommunen får ansøgninger fra. Dette kan give særlige udfordringer ift. kommunikationen med landbrugeren og give udfordringer med at praksis skrider, således at den er tilbøjelig til over tid at blive mere og mere restriktiv.

Det bemærkes, at den forskelligartede regulering til tider mødes ikke alene på tværs af kommuner, men også internt i kommunen. Der kan være betydelig forskel på sagsbehandlingen, ift. sagsoplysning og vilkår, alt efter hvilken sagsbehandler som landbrugeren får tildelt.

Husdyrhelpdesk fra Miljøstyrelsen er af svingende kvalitet og rigtighed, og bærer præg af, at spørgsmålene primært indsendes fra kommunernes sagsbehandlere. Svarene bruges i nogle kommuner som en retskilde på niveau med den generelle vejledning, hvilket er u hensigtsmæssigt, da materialet er mindre gennemskueligt og bærer præg af at være mindre gennemarbejdet, ligesom det har betydning om kommunen har formuleret spørgsmålet rigtigt.

Der opleves desuden, at vejledningen fra Miljøstyrelsen, der skal binde sagsbehandlingen sammen, således at de kommunale skel mindskes, i stigende grad udebliver eller er mangelfuld. F.eks. kræver det betydelige ressourcer at få Styrelsen til at følge op med vejledning, og det tager ofte 1+ år fra problemet er opstået til vejledningsmateriale evt. ligger i udkast. Der bliver desuden ofte ansvarsfralagt mellem Miljøstyrelse og Miljøministeriets departement, hvilket opleves som hindrende for korrekt og tilstrækkelig vejledning.

Endelig bemærkes, at de kommunale sagsbehandlere på nogle punkter, i mangel af vejledning fra Miljøstyrelsen, deler juridiske vurderinger og værktøjer via kommunale netværk, som f.eks. Envina, som betyder at skærper i praksis hurtigt løber løbsk uden at den overordnede vejledende myndighed foretager nærmere undersøgelser eller vurderinger og uden at miljøkonsulenterne har mulighed for at indgå i drøftelserne, da der er begrænsede netværksmuligheder mellem kommunens sagsbehandlere og miljøkonsulenterne.

3. Hvilke løsningsmodeller kan man iværksætte for at imødegå udfordringerne?

Forelagt spørgsmålet om det vil være en fordel, at sagsbehandlingen blev samlet enten i en statslig myndighed eller i nogle større regionale centre (evt. Regionerne), er der ikke hverken klart positiv eller negativ holdning hertil hos miljøkonsulenterne. Der er frygt for at sagsbehandlingen kommer længere væk fra landbrugerne, selvom det forventeligt ville løse udfordringerne omkring kapacitet, forskellig praksis, prisudsving mv.

I forvejen opleves de statslige myndigheder indenfor husdyrregulering, Miljøstyrelsen og Miljøministeriet, som værende fjerne og svære at kontakte. Der fås ikke den nødvendige adgang og hjælp fra instanserne, som miljøkonsulenterne ønsker.

Det vurderes derudover urealistisk, at kommunerne vil afgive kompetencerne indenfor området – der er i forvejen efterspørgsel i kommunerne på en større skønsvidde til at give afslag til husdyrbrug, hvor kommunalbestyrelsen vurderer det nødvendigt – og der er ikke tilkendegivet nogen politisk interesse på landsplan i at tage miljøgodkendelsesområdet på husdysiden "ind til sig".

I stedet peger miljøkonsulenterne på, at en stor del af udfordringerne kan søges løst gennem bedre netværk indenfor miljøkonsulentgruppen. Dette kan f.eks. ske gennem en digital platform, hvor der var mulighed for at give status på sagsbehandlingen i enkelte kommuner, drøfte faglige problemstillinger og vilkår i godkendelser samt få status på drøftelser med statslige myndigheder. SEGES tager problemstillingen op i næstkommende projektår.

Der peges desuden på et forøget behov for netværk, der kan forene konsulenter, kommunale sagsbehandlere og styrelsens medarbejdere mv., således at der kan opstå en større forståelse mellem parterne på tværs.

Miljøstyrelsen har tidligere afholdt nogle "Roadshows", der fungerede som faglige dage som både miljøkonsulenterne og kommunens sagsbehandlere deltog i. Et lignende koncept ville medvirke til at sikre både opfyldelse af vejledningspligten og løfte behovet for netværk mellem kommunerne og miljøkonsulenterne.

Derudover kan miljøkonsulenterne i områder, hvor der ikke holdes regulære møder med kommunen, med fordel mere aktivt efterspørge disse i kommunerne.

Endelig bemærkes, at miljøkonsulenter selv kan opsøge den nødvendige vejledning hos Miljøstyrelsen gennem Husdyrhelpdesk. Herved vil det også sikres, at spørgsmålene formuleres på en måde som miljøkonsulenterne kan forstå og herved drage fordel af både internt og i dialogen med kommunerne.