

NOTAT



Miljø- og
Fødevarerministeriet

Miljøstyrelsen
Styrelsen for Vand- og
Naturforvaltning
J.nr. MST-1249-00139
Den 27. januar 2017

Vurdering af muligheden for at undlade bræmmer med teknikkrav op til kategori 2-heder og -overdrev i relationen til VVM-direktivet

Problemstilling

Det fremgår af bemærkningerne til forslag til ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug, at det skal afklares nærmere, om det er nødvendigt med bræmmer med udbringningsteknikkrav op til heder og overdrev omfattet af kategori 2 for at udelukke en evt. væsentlig indvirkning på miljøet jf. VVM-direktivet.

Af dette notat fremgår Miljø- og Fødevarerministeriets vurdering, som er, at det er muligt uden at skulle foretage konkrete vurderinger efter VVM-direktivet at undlade krav til udbringningsteknikken i bræmmer langs de store heder og overdrev, dvs. at undladelse af bræmmer med teknikkrav op til kategori 2-heder og -overdrev ikke vil føre til en væsentlig påvirkning af disse naturtyper. Det fremgår dog også af vurderingen, at den er forbundet med en vis usikkerhed, herunder at det ikke kan afvises, at EU-domstolen i tilfælde af en konkret sag vil finde, at tærskelværdien for ammoniakpåvirkning af natur fra udbringning af husdyrgødning i form af bræmmer ikke er sat på et tilstrækkeligt niveau til at udelukke en væsentlig påvirkning af miljøet i alle tilfælde.

I den hidtidige praksis er det lagt til grund, at en påvirkning, der ikke fører til tilstandsændring jf. naturbeskyttelsesloven, ikke vil være væsentlig. Det er præciseret i VVM-direktivet fra 2014, at myndighederne i deres screening af, om et projekt kan få væsentlig virkning på miljøet, skal inddrage påvirkning af naturressourcernes relative rigidom, herunder påvirkningen af bl.a. biodiversiteten, herunder arter og områder der er registreret, beskyttet eller fredet ved national lovgivning, EF-fuglebeskyttelsesområder og habitatområder.

Baggrund

I forbindelse med den nye husdyrregulering overgår reguleringen af udbringningsarealerne til generelle regler. Formålet er at skabe en mere smidig regulering, hvor arbejdet med miljøgodkendelserne bliver hurtigere og mere simpel, og hvor landmanden kan skifte udbringningsarealer uden først at skulle ansøge eller anmelde hos kommunen. Der skal med den nye regulering ikke længere gennemføres konkrete vurderinger af udbringningsarealerne og en dertil knyttet vurdering af behov for at imødegå ammoniakdeposition på følsomme naturtyper fra udbringning af husdyrgødning. I stedet skal den samme beskyttelse og sikring af, at udbringning af husdyrgødning i umiddelbar nærhed af ammoniakfølsom natur ikke vil stride mod VVM-reglerne, gennemføres ved hjælp af generelle regler.

Et forslag til ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug har været i offentlig høring fra den 26. september til den 24. oktober 2016. Det fremgår af lovbemærkningerne, at der vil blive stillet krav om bræmmer med teknikkrav op til kategori 1-natur samt den del af kategori 2-naturen, der er højmoser og lobeliesøer. Det fremgår endvidere, at det, inden forslaget til ny regulering af ammoniakemissioner fra udbragt husdyrgødning iværksættes, skal afklares nærmere, om det også er nødvendigt med tilsvarende

brømmer op til heder og overdrev omfattet af kategori 2 for at udelukke en væsentlig indvirkning på miljøet. Det er derimod ikke hensigten efter forslaget at stille udbringningsteknikkrav op til kategori 3-natur. Herved gradueres beskyttelsen af de ammoniakfølsomme naturområder, der ikke er habitatnaturtyper beliggende i Natura 2000-områder.

Miljøstyrelsen og Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning gennemfører på denne baggrund en analyse af, om det er tilstrækkeligt til opfyldelse af VVM-direktivet, at teknikkrav til kategori 2-natur alene omfatter de særligt ammoniakfølsomme naturtyper lobeliesøer og højmoser, eller om husdyrgødning op til ammoniakfølsomme heder og overdrev omfattet af kategori 2 vil indebære en sådan randpåvirkning mv., at det kan ændre naturområdets tilstand eller på anden måde forårsage en væsentlig påvirkning. Konkrete påvirkninger skal kunne udelukkes, for at det er muligt som forudsat at afløse VVM-direktivets konkrete vurderinger. Brømmerne med udbringningsteknikkrav har til formål at beskytte ammoniakfølsom natur mod randpåvirkning af ammoniak fra udbringningsarealerne. Spørgsmålet skal afklares inden bekendtgørelserne vedr. dette emne sendes i offentlig høring i starten af 2017.

Ministeriets overvejelser i forhold til at undlade brømmer med teknikkrav op til heder og overdrev i kategori 2

Miljø- og Fødevarerministeriet har i efteråret 2016 på baggrund af miljøkonsekvensvurderingen¹ fra DCE, Aarhus Universitet vurderet, at en omlægning af reguleringen til generelle regler, hvor der indføres en graduering af beskyttelsen mod randpåvirkning fra udbringningsarealerne, så der indføres krav om udbringningsteknik i brømmer op til al kategori 1- og 2-natur men ikke op til kategori 3-natur, som udgangspunkt vil være tilstrækkeligt til at sikre overholdelse af VVM-reglerne.

DCE, Aarhus Universitet har i sin miljøkonsekvensvurdering af betydningen af 20 meter brømmer med krav til udbringningsteknikken op til al kategori 1- og 2-natur vurderet, at et sådant obligatorisk krav om brømmer vil give ”en vis ekstra beskyttelse” for kategori 1-natur og ”med ret stor sikkerhed vil betyde en bedre beskyttelse” for kategori 2-natur i forhold til situationen i dag.

For så vidt angår kategori 3-natur, er det vurderingen fra DCE, Aarhus Universitet, at der ud fra en arealmæssig betragtning og ud fra en antagelse om, at kun få arealer i dag er omfattet af teknikkrav, ikke vil ske nogen betydelig ændring. Miljøstyrelsen ligger ikke inde med præcis viden om, i hvilket omfang kommunerne i medfør af den gældende husdyrbruglov har fastsat vilkår om zoner med teknikkrav. Det er Miljøstyrelsens vurdering på baggrund af en forespørgsel hos 15 udvalgte kommuner samt gennemgang af afgørelser fra Natur- og Miljøklagenævnet, at der er tale om få tilfælde, hvor kommunen har vurderet, at der var behov for at stille teknikkrav op til kategori 3-natur eller af hensyn til arter omfattet af habitatdirektivets bilag IV.

Omfanget af brømmer i de meddelte miljøgodkendelser understøtter den antagelse, der følger af Miljøstyrelsens vejledning på området. Det fremgår således af vejledningen, at hvis de nærliggende ammoniakfølsomme naturarealer ikke ligger inden for et Natura 2000-område, eller indeholder yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter, vil det i de fleste tilfælde ikke være nødvendigt at stille skærpede krav. Både kategori 2- og 3-natur ligger uden for Natura 2000-områder, hvor der ifølge ministeriets vejledning som udgangspunkt ikke er behov for at stille særlige vilkår i forhold til den udbragte husdyrgødning.

Der er ikke i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen fastsat et særligt beskyttelsesniveau for ammoniak fra udbragt husdyrgødning, som der er i forhold til udvaskning af kvælstof og fosfor fra husdyrgødning. I lovbemærkningerne til den oprindelige husdyrbruglov fremgår det, at der pr. 1. august 2007 blev gennemført

¹ Bak, Jesper, 31. august 2016: Miljøkonsekvensvurdering af regulering vedr. ammoniak i foreslået ny husdyrarealregulering,

et generelt krav om nedfældning af flydende husdyrgødning på sort jord og græsmarker i de nedenfor nævnte bufferzoner I og II (0-1000 m). Kravet om nedfældning på sort jord og græsmarker blev gjort generelt fra 2011.

I dag er der fastsat et generelt krav om nedfældning på sort jord og græsmarker i husdyrgødningsbekendtgørelsens § 28, stk. 3. Overvejelserne i dette notat går således på, om der supplerende, for så vidt angår heder og overdrev omfattet af kategori 2, skal stilles krav om zoner med teknikkrav på arealer med afgrøder til høst.

Udover ammoniakreguleringen i ny husdyrregulering – der som det væsentligste også beskytter mod ammoniakpåvirkninger fra husdyrbrugets anlæg - vil der desuden fortsat gælde et generelt forbud imod at forårsage tilstandsændringer på al natur omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 ligesom, der gælder et forbud mod at ødelægge eller beskadige yngle- eller rasteområder for arter omfattet af habitatdirektivets bilag IV.

Overdrev og heder i kategori 2 er forholdsvis store naturområder på henholdsvis minimum 2,5 ha og 10 ha. Det fremgår af miljøkonsekvensrapporten fra DCE, Aarhus Universitet, at naturområdets størrelse og forholdet mellem kant og areal er vigtigt i forhold til en vurdering af ammoniakpåvirkning fra udbringningsarealer. Da påvirkningen fra udbringning af husdyrgødning på de tilgrænsende arealer hovedsageligt vil udgøre en randpåvirkning af naturtyperne, vil påvirkningen være forholdsvis mere problematisk for små naturområder.

Dertil kommer, at afsætningen fra udbringningsarealerne kun sker i forbindelse med udbringning af husdyrgødning, mens påvirkningen fra anlægget sker året rundt. Således vil den største risiko blive håndteret i forbindelse med anlæggene. Naturområder i nærheden af anlæg kan blive påvirket med mange kilo ammoniak, mens den ammoniakafsætning, der stammer fra udbringningsarealerne, sjældent bliver mere end lige over et kilo.

Miljø- og Fødevareministeriets vurdering

Der findes i henhold til opgørelsen fra DCE, Aarhus Universitet 647 heder over 10 ha uden for Natura 2000-områderne². Tilsammen udgør de et areal på 32.180 ha. Kategori 2-hedearealerne har dermed i gennemsnit en størrelse på ca. 50 ha. Overdrevene har tilsammen et areal på 15.663 ha som fordeler sig på 2.317 forekomster. Gennemsnitsstørrelsen på overdrevene er 6,7 ha.

Kategori 2-heder og -overdrev er således større arealer, hvilket som udgangspunkt betyder, at det ikke er hele arealet, der påvirkes af udspredning af husdyrgødning, men hovedsageligt de første 20 meter langs kanten.

Naturbeskyttelseslovens § 3 gælder dog for arealet i sin helhed. Der skelnes således ikke mellem, om en tilstandsændring sker for en mindre andel af arealet eller for hele arealet. Naturtypernes randområder vil ifølge miljøkonsekvensvurderingen fra DCE, Aarhus Universitet i forvejen være generelt påvirkede af den nærliggende landbrugsaktivitet, også selvom der ikke har været udbragt husdyrgødning.

Det er Miljøstyrelsens vurdering, at kommunerne i overensstemmelse med styrelsens vejledning og Natur- og Miljøklagenævnets praksis på området i dag sjældent stiller vilkår i husdyrgodkendelserne om bræmmer med teknikkrav på udbringningsarealer op til naturarealer, hvis udbringningsarealerne i forvejen har modtaget husdyrgødning.

² Nygaard, Betina og Bladt, Jesper, september 2016: Beregning af arealer med beskyttet natur i relation til husdyrregulering.

I det tilfælde at de nærliggende udbringningsarealer ikke modtager organisk gødning i forvejen, og hvor de nu inddrages som udbringningsareal, kan det dog ikke udelukkes, at der vil kunne ske en forværring af naturtilstanden i randen, som vil kunne føre til en tilstandsændring i de første 20 meter af naturarealet. En sådan eventuel ændring i gødskningspraksis vil altovervejende være et skift fra, at arealet har modtaget handelsgødning til at det nu modtager organisk gødning. Det antages således, at der næppe eller kun i ganske få situationer vil være tale om en ændring, hvor markarealet ikke tidligere har modtaget nogen form for gødning. Almindelig dyrkning af agerjorden med anvendelse af handelsgødning og sprøjtemidler er også forbundet med en vis påvirkning, omend den er betydeligt lavere end påvirkningen fra udbringning af husdyrgødning. Randen af et naturareal, der grænser op til et almindelig dyrket landbrugsareal, vil derfor sandsynligvis også være påvirket i et vist omfang, hvorved der overvejende vil være mindre sandsynlighed for, at bestande af sårbare arter udelukkende findes i randen af naturområdet.

Det er som nævnt indledningsvist præciseret i VVM-direktivet fra 2014, at påvirkning af naturressourcernes relative rigdom, herunder påvirkningen af bl.a. biodiversiteten skal inddrages i screeningen af et projekt. Risikoen for at påvirke biodiversitet ved at undlade krav om udbringningsteknik i 20 meter bræmmer op til heder og overdrev omfattet af kategori 2 skal derfor også inddrages.

DCE, Aarhus Universitet vurderer i forhold til at fjerne muligheden for at beskytte visse naturarealer efter en konkret vurdering, at det potentielt kan medføre en dårligere beskyttelse af specielle områder og tilknyttede sjældne arter, herunder bilag IV-arter, særligt i de tilfælde, hvor der ikke tidligere har været udbragt husdyrgødning på de nærliggende arealer.

Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning vurderer generelt, at der ikke er viden nok pga. af manglende data til generelt at vurdere, hvor arterne er på arealerne. Da randen af naturarealerne som udgangspunkt vil være påvirket af den nærliggende landbrugsaktivitet, er det dog mindre sandsynligt, at værdifulde arter særligt vil forekomme her.

Det er Miljø- og Fødevarerministeriets vurdering, at udbragt husdyrgødning op til heder og overdrev omfattet af kategori 2 i al væsentlighed hovedsageligt vil indebære en randpåvirkning, der ikke generelt vil ændre naturområdets tilstand som helhed samt påvirke biodiversiteten væsentligt. På den baggrund er det på det foreliggende grundlag Miljø- og Fødevarerministeriets vurdering, at sammenlignet med situationen i dag ville § 3-beskyttede heder og overdrev omfattet af kategori 2 generelt ikke blive påvirket væsentligt ved at undlade krav om udbringningsteknik op til disse arealer, såfremt den eksisterende udbringningspraksis på arealet fortsættes uændret. Det samme er tilfældet i de situationer, hvor der sker en ændring af udbringningspraksis, som resulterer i en beskeden stigning i ammoniakudledningen. Det vurderes i disse situationer, at udbringning af husdyrgødning op til de nævnte arealer generelt ikke vil være VVM-pligtigt. Set i lyset af hederne og overdrevnes størrelse, og den omstændighed at også almindelig landbrugsdrift uden brug af husdyrgødning påvirker naturområderne, og disse derfor oftest vil have en ringere naturtilstand i kanten, vurderes det, at en ændring i udbringningspraksis, selv når den måtte resultere i en mindre øget ammoniakemission, ikke fører til en tilstandsændring. Miljø- og Fødevarerministeriet vurderer på denne baggrund samlet set, at det ikke er nødvendigt at stille krav om bræmmer med udbringningsteknikkrav op til heder og overdrev omfattet af kategori 2 ift. VVM-direktivet.

Det kan dog ikke afvises, at der i enkelte situationer, hvor arealdriften ændres fra udelukkende anvendelse af kunstgødning til anvendelse af husdyrgødning vil kunne forekomme en stigning i ammoniakfordampningen, som kan påvirke tilstanden eller enkelte arter, herunder bilag IV-arter i et nærliggende naturområde væsentligt. Naturarealets tilstand, herunder påvirkningen fra den eksisterende landbrugsdrift indgår efter VVM-direktivet i vurderingen af, hvordan arealet konkret påvirkes.

Det kan således ikke udelukkes, at EU-domstolen i tilfælde af en konkret sag ville kunne finde, at tærskelværdien for ammoniakpåvirkning af natur ikke er fastlagt på et niveau, der i alle tilfælde udelukker en væsentlig påvirkning af miljøet..

Såfremt der tilvejebringes et nyt vidensgrundlag, f.eks. i forbindelse med kortlægning af naturtyper, forekomster af bilag IV-arter el. lign. der taler for, at der udlægges bræmmer med ammoniakteknikkraft omkring heder og overdrev omfattet af kategori 2, vil dette kunne indføres ved en ændring af husdyrgødningsbekendtgørelsen. Miljø- og Fødevareministeriet vil løbende vurdere, om beskyttelsesniveauet fortsat findes tilstrækkeligt.