

Jura, Natur og vandmiljø

Ingen hovedregel om tilstandsændringer ved overskridelse af de ”generelle tålegrænser”

Den § 3 beskyttede natur er bredere defineret end den natur, der ligger til grund for anbefalingerne.

Viden om

Tålegrænser

Tålegrænser defineres som ”den belastning med et eller flere forurenende stoffer under hvilken væsentlige skadelige effekter på udvalgte følsomme elementer af natur og miljø ikke vil forekomme, vurderet med den nuværende viden” (Bak, J. 2018).

Tålegrænserne for kvælstofdeposition anvendes i kommunernes og klagenævnets administration af miljøgodkendelser af husdyrbrug og klagesager. Til formålet anvendes ofte en række tålegrænseintervaller fra notatet [Opdatering af empirisk baserede tålegrænser](#) (Bak, J. 2018).

Det er dog meget væsentligt at understrege, at de anbefalede tålegrænseintervaller, som er beskrevet i notatet, er baseret på anbefalinger om internationalt beskyttet natur. Beskyttet dansk naturbeskyttelse og dansk naturtilstandsvurdering omfatter flere undertyper, samt natur i en tilstand der ikke kvalificerer som internationalt beskyttede naturtyper og heller ikke er omfattet af bevaringsmålsætninger.

Tålegrænseintervallerne er derfor ikke dækkende for alt nationalt beskyttet natur.

Tålegrænsen er en egenskab, der knytter sig til det enkelte naturområde. Og denne vil afhænge både af de naturgivne forhold (jord, klima), naturtypen (vegetationsstruktur, dominerende arter), drift og pleje af området samt af målsætningen for området (hvad der ønskes beskyttet) (Bak, J. 2018). Det er derfor altid nødvendigt at foretage en konkret vurdering for det enkelte naturområde.

Før det kan vurderes om en tålegrænse er overskredet, er det nødvendigt at bestemme naturtypen. Dernæst skal det vurderes, hvilken konkret tålegrænse den specifikke naturtype har. Selvom belastninger under tålegrænsen ikke indebærer væsentlige skadelige effekter, kan det ikke omvendt ukritisk slutes, at belastninger over altid indebærer en umiddelbar væsentlig skadelig virkning. Effekten af en overskridelse afhænger af ”belastningens størrelse, områdets tilstand, øvrige påvirkninger på området og den tid, tålegrænsen er overskredet” (Bak, J. 2018)

Derfor skal overskridelsen også konkret vurderes, og det skal vurderes, om effekten er så væsentlig, at den skal, og kan, imødegås med vilkår.

Vi må derfor også konstatere, at nævnets praksis, som fremgår i citatet nedenfor, er for vidtgående i forhold til, hvad der er videnskabeligt grundlag for.

”Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at det er nævnets praksis i sager efter husdyrbrugloven, at der i forhold til kategori 3-natur, der er beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3, vil være tale om en tilstandsændring – og dermed en væsentlig virkning på miljøet – såfremt den samlede ammoniakpåvirkning af naturområdet med det ansøgte projekt overskrider den øvre tålegrænse i det generelle tålegrænseinterval for den pågældende naturtype. Derimod vil der som udgangspunkt ikke være tale om en tilstandsændring – eller en væsentlig virkning på miljøet – såfremt den samlede ammoniakpåvirkning af naturområdet med det ansøgte projekt ligger inden for eller under et konkret fastsat tålegrænseinterval, inden for det generelle tålegrænseinterval for den pågældende naturtype.”



De empirisk baserede tålegrænser er kun anbefalinger

I afgørelsen henvises der til en nyhed på Miljøstyrelsens hjemmeside, der henviser til notatet om Opdatering af empirisk baserede tålegrænser, som er anført ovenfor. Nævnet betegner intervallerne for den § 3 beskyttede natur for "generelle". En term, der ikke kan genfindes i notatet.

I notatet er der et afsnit, hvor opmærksomheden rettes mod, at tålegrænserne ikke finder anvendelse på alt dansk natur. Det fremgår bl.a. at:

[...] § 3 naturtyperne er bredere end de anvendte EUNIS naturtyper og omfatter i nogen udstrækning arealanvendelser (arealer med fortsat lovlig landbrugsdrift), der falder uden for de EUNIS naturtyper, tålegrænseintervallerne dækker.

Notatet om "Opdatering af empirisk baserede tålegrænser" er baseret på international forskning og viden samt anbefalinger til, hvordan man kan vurdere, om luftforureningen kan have en uønsket virkning på floraen og mål for naturen. Tålegrænseintervaller er ikke udtryk for usikkerhed, men for variationsbredden i naturtypen. Der er tale om anbefalinger af niveauet for belastninger, hvorunder, der ikke kan observeres ændringer i udvalgte indikatorer og karakteristiske arter over en længere årrække i mere snævert internationalt definerede naturtyper.

De internationalt definerede naturtyper kan, med forbehold, oversættes til habitatnaturtyper og de nogenlunde tilsvarende § 3 beskyttede undertyper, der igen kan aggregeres til et interval for hovednaturtypen som det er sket i notatet "Opdatering af empirisk baserede tålegrænser".

Det vil sige, at det interval, der er fastlagt for EUNIS-naturtypen "surt overdrev" er givet for den nogenlunde tilsvarende habitatnaturtype surt overdrev og § 3 undertypen sure overdrev (selvom disse ikke er helt ens defineret og afgrænset). Tilsvarende for kalkoverdrev. De to intervaller udgør så samlet grundlaget for angivelsen af intervallet for hovednaturtypen overdrev ("den generelle tålegrænse for naturtypen"), omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3.

Jesper L. Bak skriver, at effekten af en overskridelse afhænger af "belastningens størrelse, områdets tilstand, øvrige påvirkninger på området og den tid, tålegrænsen er overskredet". Så selvom en naturtype med en vis sikkerhed kan bestemmes, skal tålegrænsen og størrelsen af overskridelsen også konkret vurderes. Det skal desuden vurderes, om effekten er så væsentlig, at den skal – og kan – imødegås med vilkår.

Skønnet skal altid foretages.

I en lidt senere truffet afgørelse vedgår nævnet, at de "generelle tålegrænser" ikke i alle tilfælde kan anvendes ved vurderingen af, hvorvidt en luftbåren ammoniakpåvirkning konkret vil medføre en tilstandsændring. Nævnet derefter kun, at "der som udgangspunkt være tale om en tilstandsændring – og dermed en væsentlig virkning på miljøet – såfremt den samlede ammoniakpåvirkning af naturområdet med det ansøgte projekt overskrider den øvre tålegrænse i det konkrete fastsatte tålegrænseinterval".

Ingen direkte sammenhæng mellem forskelligt definerede undertyper, tilstandsklasser og tålegrænser

Det fremgår af en faglig redegørelse fra National Center for Miljø og Energi (DCE) fra 2015 om vurdering af ammoniakfølsom natur i relation til husdyrregulering (Nygård m.fl., 2015), at det ikke var muligt at anvende tilstandsvurderingssystemets naturtilstandsklasser eller undertyper af § 3 naturtyperne til at udpege § 3-beskyttede heder, moser og overdrev, der i mindre grad er ammoniakfølsomme (Nygård m.fl., 2015). Det er der flere årsager til.

Der er for eksempel ikke en direkte sammenfald mellem undernaturtyperne defineret med naturtilstandsvurderingssystemet og de naturtyper, der ligger til grund for de i notatet anbefalede tålegrænseintervaller. Der er heller ikke en direkte sammenhæng mellem naturkvalitet vurderet efter naturtilstandsvurderingssystemet, forekomsten af kvælstoffølsomme arter og ammoniakfølsomhed (Nygård m.fl., 2015, pers. kommentarer Jesper Fredshavn og Jesper Bak).



I samme redegørelse blev det bl.a. også slået fast at: "Hvis der tages udgangspunkt i (for områder udenfor Natura 2000), at naturbeskyttelsesloven blot fordrer, at den enkelte aktivitet / påvirkning ikke i sig selv medfører en væsentlig forringelse af det enkelte område, vil der kunne anvendes højere tålegrænser for områder i dårlig tilstand, end de generelt anbefalede tålegrænser" (Nygård m.fl., 2015).

Naturarealer, som alene er omfattet af naturbeskyttelseslovens forbud mod at foretage ændringer i en ringe tilstand kan altså godt have en tålegrænse, der ligger over de "generelle intervaller".

Tålegrænser og kvælstoffølsomme arter

Nye anbefalede tålegrænser til vurdering af kategori 3 natur

Nye feltskemaer med kvælstoffølsomme arter

Hvad siger lovene?

Kravene til kommunens vurdering af naturen i forbindelse med miljøgodkendelser af husdyrbrug følger af husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen BEK nr. 2225 af 27/11/2021:

§ 34. Kommunalbestyrelsen skal ved afgørelsen om godkendelse og tilladelse efter §§ 16 a eller 16 b i husdyrbrugloven vurdere, om den ansøgte etablering, udvidelse eller ændring af husdyrbruget kan indebære væsentlig virkning på miljøet, [...]

§ 36. Kommunalbestyrelsen skal på grundlag af vurderingen efter §§ 34 og 35 fastsætte de vilkår efter § 27, stk. 1, i husdyrbrugloven, der sikrer, at husdyrbruget med det ansøgte ikke vil have væsentlig virkning på miljøet. [...]

Stk. 3. Ved særlige tilfælde forstås i stk. 2 en virkning på miljøet, som ikke er i overensstemmelse med reglerne i bekendtgørelse om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter, eller en væsentlig miljøpåvirkning af særlige regionale eller lokale beskyttelsesinteresser.

Stk. 4. Ved fastsættelse af vilkår om den maksimale deposition på de naturtyper, der fremgår af stk. 2, skal kommunalbestyrelsen anvende kriterierne i stk. 5. Kommunalbestyrelsen kan alene stille krav til maksimal deposition, hvis området er omfattet af udpegninger m.v., jf. stk. 5, nr. 1 eller 2 eller har en høj naturkvalitet, samt at ammoniakbidraget fra husdyrbruget ikke er helt uvæsentligt i forhold til den påvirkning af næringsstoffer, området modtager fra andre kilder.

Hjemlen til at stille vilkår efter husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen er således afgrænset til væsentlige virkning på nærmere beskrevne naturtyper med en høj naturkvalitet og/eller naturarealer, som på forskellig vis er målsatte og/eller forvaltede.

Reglerne i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen om ammoniakbeskyttelsesniveauet for kategori 3-natur skal ifølge nævnets opfattelse dog forstås og administreres i lyset af reglerne i naturbeskyttelseslovens § 3 og § 65, stk. 3, og den hertil knyttede praksis.

Nævnet antager, at det ikke har været hensigten med ammoniakbeskyttelsesniveauet for kategori 3-natur, at give kommunerne adgang til at godkende ansøgninger efter husdyrbrugloven om projekter, hvis realisering vil medføre ændringer i tilstanden af naturtyper, som er beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3, og dermed forudsætter dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 3, jf. § 3. praksis indebærer, at kommunerne skal vurdere generel om en forøget ammoniakpåvirkning kan skade § 3 beskyttet natur.

Naturbeskyttelseslovens § 3 lyder:

§ 3. Der må ikke foretages ændring i tilstanden af naturlige søer, hvis areal er på over 100 m², eller af vandløb eller dele af vandløb, der af miljøministeren efter indstilling fra kommunalbestyrelsen er udpeget som beskyttede. Dette gælder dog ikke for sædvanlige vedligeholdelsesarbejder i vandløb.

Stk. 2. Der må ikke foretages ændringer i tilstanden af



1. heder,
2. moser og lignende,
3. strandenge og strandsumpe samt
4. ferske enge og biologiske overdrev,

når sådanne naturtyper enkeltvis, tilsammen eller i forbindelse med de søer, der er nævnt i stk. 1, er større end 2.500 m² i sammenhængende areal.

Stk. 3. Der må heller ikke foretages ændring i tilstanden af moser og lignende, der er mindre end 2.500 m², når de ligger i forbindelse med en sø eller et vandløb, der er omfattet af beskyttelsen i stk. 1.

Der er praksis for at foranstaltninger uden for det beskyttede område kan være omfattet af forbuddet.

"I praksis er det antaget, at også foranstaltninger uden for et beskyttet område, men som ændrer områdets tilstand, kræver dispensation. Dette afhænger af foranstaltningens nærmere virkning og karakter. Ved bedømmelsen indgår, om foranstaltningen har en umiddelbar og direkte virkning på området, hvorvidt foranstaltningen har en konkret og varig karakter, hvor tæt på det beskyttede område den finder sted, samt om den specielt påvirker dette i modsætning til de omliggende områder generelt" jf. Vejledning om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper.

Er forøget ammoniakemission omfattet af forbuddet mod at foretage ændringer i tilstanden af § 3 beskyttede arealer?

Forøgelse af ammoniakemissionen anses efter praksis også at kunne udgøre en aktivitet, der indebærer ændringer i naturtilstanden.

Effekten af en forøget kvælstofluftforurening er dog normalt ikke umiddelbar og direkte og som det fremgår af rapporten "Ammoniakfølsomme skove – kortlægning og vejledning" (Gundersen og Johannsen, 2016):

"Til brug for kommunernes vurdering er det nødvendigt at anvende en tillempet tilgang, der passer sammen med de beregninger og oplysninger man får fra husdyrgodkendelse.dk. Fastlæggelsen af tålegrænser så vel som beregningen af depositionsbidrag er forbundet med nogen usikkerhed, derfor bør vurderingen betragtes som en risikoanalyse."

Der er ikke fastsat en kritisk naturtypestørrelse for kategori 3 naturen, og § 3 naturen i Danmark er generelt meget fragmenteret. Randpåvirkningen er ofte væsentlig, historisk har baggrundsbelastningen været høj, og der er ingen generelle politiske vedtagne mål eller indsatsplaner for den almindelige § 3 beskyttede natur. Derfor er mange § 3 beskyttede arealer påvirket i en eller anden grad.

§ 3 beskyttet natur, der er særlig følsom for forøget kvælstofdeposition er undtagelsen – ikke reglen. Hensigten med kategori 3 naturen var således heller ikke en lempelse. Det var i stedet en angivelse af en afgræsning af natur og niveauer under, hvilken man ikke kunne forvente tilstandsændringer. Afskæringskriteriet blev allerede dengang begrænset af, at den § 3 beskyttede natur er meget bredt defineret og det var ikke muligt at begrænse nødvendigheden af en konkret vurdering til særligt meget natur.

Loven betød omvendt så også at kommunen også foretage en konkret vurdering af natur, der for kommunens biologer helt åbenbart var/er næringsberiget.

Der er ikke grundlag for praksis

Da fastlæggelsen af tålegrænser så vel som beregningen af depositionsbidrag er forbundet med nogen usikkerhed er der som udgangspunkt ikke grundlag for stille skærpede vilkår eller skærpede krav til vurderingen af husdyrbrugets ammoniakemission på § 3 natur. Kun hvis der er tale om natur med en særlig høj naturkvalitet (relativ upåvirket og beskyttet natur) og/eller natur omfattet af særlige politiske vedtagne indsatser og mål efter anden lovgivning f.eks. kommuneplanen og retningslinjer for forvaltningen af særlige naturområder kan der være grundlag for en særlig skærpet praksis.

Netop fordi de anbefalede tålegrænseintervaller ikke dækker al den danske § 3 naturs variationsbredde, og fordi en overskridelse ikke altid indebærer en umiddelbar og direkte virkning, er det ikke tilfældet, at enhver overskridelse af de "generelle tålegrænser" vil indebære en overtrædelse af naturbeskyttelsesloven. Det er mere sandsynligt at tålegrænserne ikke finder anvendelse.

Der er således ikke naturfagligt grundlag for praksis i afgørelsen.

Der ligger en udfordring i, at der ikke er lettilgængelige metoder eller datagrundlag for at fastsætte tålegrænseintervaller for natur, der afviger fra den der ligger til grund for de anbefalede intervaller.

I DCE's notat anbefales det fortsat at anvende Ammoniakmanualen (Bak, 2003), hvor der er givet en konceptuel beskrivelse af, hvordan empirisk baserede tålegrænser kan differentieres for arealer beskyttet efter Naturbeskyttelseslovens § 3 med udgangspunkt i områdets tilstand, målsætning og øvrige påvirkninger. Det er omfattende, men relevant stof.

Referencer

Bak, J., 2003, Manual vedr. vurdering af de lokale miljøeffekter som følge af luftbåren kvælstof ved udvidelse og etablering af større husdyrbrug, Miljøministeriet, Skov og Naturstyrelsen, 2003.

Bak, J. 2018, Opdatering af empirisk baserede tålegrænser, Notat fra DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi, 6. september 2018.

Gundersen, P., & Johannsen, V. K. (2016). Ammoniakfølsomme skove – kortlægning og vejledning. Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet. IGN Rapport

Nygård, B., Bak, J. og Ejrnæs, R., 2015, Vurdering af ammoniakfølsom natur i relation til husdyrregulering, Notat fra DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi, 21. september 2015.

Emneord

Ammoniakregulering

Husdyrgodkendelse

Jura

Tema: Miljøgodkendelse af husdyrbrug

Find viden og information om regler, der gælder for husdyrbrug. Det er regler om miljøtilladelse og miljøgodkendelse, herunder revurdering og regulering af ammoniak. Det er også regler om anmeldelse, om placering og indretning af anlæg og om anvendelse af...

Publiceret: 31. oktober 2022

Opdateret: 31. oktober 2022

Vil du vide mere?



Winnie Heltborg

Specialkonsulent, Natur
SEGES

whb@seges.dk

+45 2374 3032

Støttet af



SEGES Innovation P/S Tlf. 8740 5000
Agro Food Park 15 Fax. 8740 5010
8200 Aarhus N Email info@seges.dk

