

Erhverv  
J.nr.  
Ref. LOG & HKJ  
Den 6. juli 2009

## **Bilag til notat om Miljøklagenævnets praksis i sager om miljøgodkendelser af husdyrbrug af 6. juli 2009**

Miljøklagenævnet henviser i en række afgørelser til Waddenzee-dommen, hvor det bl.a. fremgår, at der skal gennemføres en konsekvensvurdering, hvis det ikke på baggrund af objektive kriterier kan udelukkes, at projektet i sig selv eller i sammenhæng med andre planer eller projekter kan påvirke et Natura 2000 område væsentligt.

Miljøstyrelsen har i den supplerende vejledning fra 2007 til husdyrgodkendelseslovens § 29 angivet kriterier for disse vurderinger med henblik på overholdelse af kravene i habitatbekendtgørelsen til myndigheders afgørelser af ansøgninger efter husdyrgodkendelsesloven.

Den supplerende vejledning er i foråret 2009 indarbejdet i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen, jf. bekendtgørelsens § 11, stk. 2 - 6. Bekendtgørelsen fastlægger således nu også kriterier for, hvorledes kommunalbestyrelserne skal stille eventuelle skærpede vilkår, der rækker ud over det fastlagte beskyttelsesniveau i bekendtgørelsen, i forhold til kravene i habitatbekendtgørelsen. Husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen fastlægger således, hvorledes kommunalbestyrelserne, skal stille eventuelle skærpede vilkår, og skal afslå ansøgningen, hvis de skærpede vilkår ikke vurderes tilstrækkelige til at udelukke, at det ansøgte i sig selv eller i sammenhæng med andre planer eller projekter kan skade et Natura 2000 område.

De Miljøklagenævnsafgørelser, der henvises til ovenfor, er truffet før, den supplerende vejledning blev indarbejdet i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen. Desuagtet opstiller den supplerende vejledning i lighed med den nuværende husdyrgodkendelsesbekendtgørelse objektive kriterier for vurderingen af ansøgninger efter husdyrgodkendelsesloven i forhold til habitatbekendtgørelsens krav.

Den supplerende vejledning og den nuværende husdyrgodkendelsesbekendtgørelse beskriver ikke objektive væsentlighedskriterier eller kumulationskriterier for den konkrete vurdering, som kommunalbestyrelsen skal foretage af de enkelte ansøgninger. Væsentligheds- og kumulationskriterier er indarbejdet i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens fastlagte beskyttelsesniveauer. De yderligere konkrete vurderinger, som kommunalbestyrelserne skal foretage for at afgøre, om en ansøgning, der vurderes at have en væsentlig virkning i sig selv eller i kumulation med andre planer og projekter, selvom de fastlagte beskyttelsesniveauer er overholdt, skal ske i overensstemmelse med de data og kriterier, der er lagt til grund for de fastlagte beskyttelsesniveauer i husdyrgodkendelseslovens bilag 3 for nitrat, fosforoverskud og ammoniak.

På baggrund af Miljøklagenævnets afgørelser er der i det følgende en uddybende beskrivelse af, hvorledes kommunalbestyrelsen konkret vurderer, om et projekt i sig selv eller i kumulation med andre projekter og planer vil kunne få en væsentlig påvirkning af et Natura 2000 område, der i givet fald herefter nærmere skal konsekvensvurderes. En konsekvensvurdering, der skal foretages

blandt andet med henblik på at afklare, om yderligere skærpede vilkår er nødvendige og tilstrækkelige. Beskrivelsen omfatter også den konkrete vurdering af regionale og lokale naturværdier.

### **Natura 2000 vandområder**

I en række afgørelser fra Miljøklagenævnet med hjemvisning er der lagt vægt på, at de foreliggende oplysninger om udvaskningsniveauet per hektar for kvælstof og for fosfor fra udspretningsarealerne ikke var tilstrækkeligt fyldestgørende i forhold til kravet om, at konsekvenserne i forhold til Natura 2000 vandområder skal vurderes konkret.

Miljøklagenævnet fastslår dermed, i overensstemmelse med tidligere udmeldinger fra Miljøstyrelsen, at det både skal vurderes, om projektet i sig selv kan påvirke Natura 2000 området væsentligt, henholdsvis om projektet i sammenhæng med andre kilder kan påvirke området væsentligt. Der skal i øvrigt henvises til Miljøstyrelsens nyhedsbrev nr. 8 til kommunerne om husdyrgodkendelse.dk fra den 23. maj 2008.

På baggrund af Miljøklagenævnets afgørelser gives der i det følgende en præcisering af hvilke grundlag kommunalbestyrelserne kan anvende til den konkrete vurdering, som skal foretages.

#### *Nitratudvaskning*

#### Vurdering af om et projekt i sig selv kan påvirke Natura 2000 vandområdet væsentligt pga. nitratudvaskning (væsentlighedskriterier):

På baggrund af Miljøklagenævnets afgørelser kan det slås fast at i overensstemmelse med grundlaget for det fastlagte beskyttelsesniveau for nitratudvaskningen skal kommunalbestyrelsens konkrete vurdering baseres på en vurdering af udbringningsarealets størrelse i forhold til oplandets størrelse til det pågældende Natura 2000 vandområde.

Dette kan illustreres med følgende tænkte eksempler:

De 23 vandoplande, der danner grundlag for udkast til vandplanerne, har hver især en størrelse på ca. 100.000 ha. Udvasningen er i gennemsnit ca. 60 kg N/ha, hvoraf en evt. anvendelse af husdyrgødning normalt kan påvirke udvasningen med max. 10 kg N/ha. Hvis en ansøgning f.eks. omfatter 300 ha, vil den udbragte husdyrgødning således maksimalt kunne bidrage med 0,5 promille i forhold til udvasningen fra samtlige arealer i oplandet. Hertil kommer påvirkning fra andre kilder end udvasningen fra arealerne i oplandet. Det vurderes på den baggrund, at påvirkningen fra projektet i sig selv ikke kan påvirke Natura 2000 vandområdet væsentlig. Yderligere vurderinger er i så fald ikke nødvendige.

Hvis det viser sig i denne første del af vurderingen, at der kunne være tale om langt større bidrag fra projektet foretages der en yderligere beregning. Det vil være aktuelt hvis der er tale om et lille opland (eksempelvis et meget lille lukket vandområde) og en ansøgning med et betydeligt udbringningsareal. Et regneeksempel for en sådan yderligere beregning kunne f.eks. lyde således: I henhold til basisanalysen modtager det pågældende vandområde 15 tons N/år. Den samlede påvirkning af vandområdet fra et ansøgt projekt er beregnet til ca. 3 tons N/år (ca. 30 kg/ha/år). Projektet vil således bidrage med knap 20 pct. af den samlede nitratudvaskning til fjorden.

I situationer, hvor udbringningsarealerne i et projekt udgør en forholdsvis stor del af oplandet til et Natura 2000 vandområde, vil det derfor være aktuelt med yderligere konkrete vurderinger med henblik på at afgøre, om projektet i sig selv kan påvirke et Natura 2000 område væsentligt.

Den yderligere vurdering kan tage udgangspunkt i en beregning af den samlede udvaskning fra den ansøgte drift i det pågældende opland og merudvaskningen i forhold til nudriften (som jo i IT-ansøgningssystemet beregnes for hele det ansøgte areal).

Hvis merudvaskningen vurderes at kunne påvirke det aktuelle Natura 2000 vandområde væsentligt, vil der, jf. den supplerende vejledning og husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen, skulle foretages en nærmere konsekvensvurdering med henblik på at afklare, om yderligere skærpede vilkår, fastlagt i overensstemmelse med de data, der ligger til grund for identifikationen af nitratklasserne, er nødvendige og tilstrækkelige. Viser beregningerne på baggrund af de skærpede vilkår sig ikke at være tilstrækkelige, skal der meddeles afslag.

Efter habitatbekendtgørelsens § 7, stk. 4 er det et krav, jf. også Miljøstyrelsens tilkendegivelser i øvrigt, at der er i en afgørelse er redegjort for disse vurderinger.

Vurdering af om et projekt *i sammenhæng med andre projekter* kan påvirke Natura 2000 vandområdet væsentligt pga. nitratudvaskning (kumulationskriterier):

Det fastlagte beskyttelsesniveau i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen (bilag 3 punkt D) fastsætter krav til udvaskningen fra det ansøgte projekt i forskellige grad i en lang række oplande afhængig af Natura 2000 vandområders sårbarhed og udbringningsarealernes placering i forhold til vandområdet (N-reduktionspotentialitet).

Den samlede udvaskning fra oplandet vil derfor i disse oplande reduceres således som følge af sagsbehandlingen af "projektet i sammenhæng med øvrige projekter", hvis det er placeret i en nitratklasse. Vurderingen af et projekt i sammenhæng med andre projekter vil derfor næppe kunne medføre, at et vandområde påvirkes væsentligt, hvis der samlet set sker en reduktion i udvaskningen i oplandet.

Det skal understreges, at det er en forudsætning for ovenstående, at det samlede husdyrhold i oplandet ikke forøges væsentligt, men at udvidelser af husdyrholdet nogle steder modsvares af reduktioner andre steder. Dette er en rimelig antagelse, idet antallet af husdyr målt i antal dyreenheder på landsplan har været forholdsvist konstant igennem i lang årrække. Dette har bl.a. baggrund i, at der skal anvendes et givet udbringningsareal til en given husdyrproduktion.

Hvis det i et opland derimod samlet set kan konstateres, at der udbringes husdyrgødning fra et stigende antal dyreenheder, kan det give baggrund for yderligere konkrete vurderinger af, hvorvidt det fastlagte beskyttelsesniveau skal skærpes efter den supplerende vejledning og husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen.

Det kan f.eks. ske ved at tage udgangspunkt i stigningens forventede påvirkning af nitratudvaskningen som gennemsnit per hektar i oplandet og omregne dette til, hvilke skærpelse af nitratklasserne der skal til for at modsvare dette. Såfremt det ikke er muligt at foretage den nødvendige skærpelse i henhold til husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens bilag 4 kan der gives et afslag.

Når der skal foretages en effektiv vurdering af den kumulative effekt vil det være u hensigtsmæssigt at tage udgangspunkt i merudvaskningen fra det enkelte projekt. Dette skyldes at der på nuværende tidspunkt er mange mindre husdyrbrug, som er placeret u hensigtsmæssigt i forhold til naboer, Natura 2000 områder, grundvandsområder osv. Hvis en miljøvurdering således tager udgangspunkt i krav til merudvaskning vil den nuværende miljøbelastning reelt blive en "forureningsret", som alt efter afskæringsværdier kan udvides. Det er denne "forureningsret", som det fastlagte beskyttelsesniveau tilsidesætter til fordel for at der kan sættes de nødvendige vilkår i forhold til de

pågældende udbringningsarealers lokalisering. Principperne i det fastlagte beskyttelsesniveau og hvorledes der skal stilles eventuelle yderligere skærpede vilkår åbner således for det miljømæssigt set mest hensigtsmæssige, nemlig at samle husdyrproduktionen på færre og bedre placerede husdyrbrug.

Ser man derfor alene isoleret på en stor udvidelse af en husdyrproduktion vil der kunne konstateres en forholdsvis stor merbelastning, eventuelt også med yderligere skærpede vilkår. Men samlet set i oplandet kan dette give mulighed for en reduktion i udvaskningen.

Det skal i øvrigt nævnes, at en godkendelse af sådanne anlæg er forudsætningen for at kunne udfase dårligt placerede husdyrbrug. En sådan strukturudvikling fremmes ved at stille de nødvendige miljøkrav til miljøbelastningen per hektar ved ansøgt drift, frem for at skele til en merbelastning fra hele projektet.

#### *Fosforoverskud*

Miljøstyrelsen skal gøre opmærksom på, at der ikke findes beregningsmodeller, som kan beregne ændringer i fosforudvaskningen, som følge af ændringer i den udbragte mængde husdyrgødning på udbringningsarealerne.

Den konkrete vurdering i forhold til belastningen med fosfor må derfor foretages ud fra en risikovurdering for overfladetab, hvor kommunen efter en konkret vurdering kan stillede skærpede krav, f.eks. om bræmmer.

Kommunerne kan derudover stille skærpede krav til fosforoverskuddet ud fra en risikovurdering, jf. den supplerende vejledning og husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen.

#### **Natura 2000 natur & regional og lokal natur (tør natur)**

Det er Miljøstyrelsen opfattelse, at det fastlagte beskyttelsesniveau i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens bilag 3 helt overvejende er tilstrækkelig til at sikre de naturområder, som er omfattet af § 7 i husdyrgodkendelsesloven, mod væsentlige nye ammoniakpåvirkninger.

Dette har bl.a. baggrund i, at det ikke er muligt med de nuværende målemetoder at påvise biologiske ændringer ved merbelastninger på under ca. 1 kg N/ha.

Der skal i øvrigt i den sammenhæng henvises til det ovenfor nævnte Nyhedsbrev fra Miljøstyrelsen. Af dette nyhedsbrev fremgår det blandt andet, at Danmarks Miljøundersøgelser har rådgivet om det faglige grundlag til fastlæggelsen af beskyttelsesniveauet for ammoniak i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen. Danmarks Miljøundersøgelser har således rådgivet om, hvornår der ud fra de eksperimentelle teknikker, vi råder over i dag, inden for et rimeligt tidsrum kan påvises en biologisk effekt ved en merdeposition af ammoniak. Der henvises til vedlagte notat fra DMU af 26. juni 2005.

./.

I overensstemmelse hermed er beskyttelsesniveauet i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen således fastlagt, så det kun helt undtagelsesvist vil være nødvendigt at stille yderligere, skærpede krav i forhold til ammoniak.

Kommunalbestyrelsernes opgave er derfor, ud fra en konkret vurdering, at undersøge, om der er andre Natura 2000 områder, som skal beskyttes, end de, der er omfattet af husdyrgodkendelseslovens § 7.

For så vidt angår kumulation skal det understreges, at det er håndteret i husdyrgodkendelseslovens beskyttelsesniveau, dels ved at grænsen skærpes markant, såfremt der er flere husdyrbrug i nærheden, dels ved den øvrige indsats i forhold til ammoniakemission på landsplan.

Endvidere skal det understreges, at BAT, som er en generel branchenorm, der skal stilles vilkår om i en godkendelse uanset produktionens placering, yderligere vil bidrage til at nedbringe ammoniakbelastningen.

Samlet set betyder det, at der med udstedelse af godkendelser til husdyrbrug fastsættes generelle skærpede ammoniakkrav, jf. det fastlagte beskyttelsesniveau, og krav om BAT, hvilket kan bidrage til at nedbringe ammoniakbelastningen. Dette i modsætning til produktioner, hvor der ikke søges miljøgodkendelse – eller hvor der gives afslag på en ansøgning.

Miljøklagenævnet har i flere afgørelser påtalt de manglende vurderinger i forhold til beskyttede naturtyper i henhold til naturbeskyttelsesloven. Det er bl.a. angivet at, "Miljøklagenævnet finder, at der skal ske en konkret vurdering af, om naturtyperne påvirkes negativt. Herunder skal baggrundsbelastningen for ammoniak og tålegrænser heraf for de specifikke naturtyper indgå i vurderingen og udover merdepositionen skal den samlede ammoniakpåvirkning fra husdyrbruget også indgå i overvejelserne".

I overensstemmelse med husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen skal der foretages en konkret vurdering af beskyttet natur, også i de tilfælde, hvor der ikke er tale om Natura 2000 natur. Kommunalbestyrelserne er således forpligtet til konkret at forholde sig til beskyttede naturtyper i nærheden af stald- og opbevaringsanlæg og i forhold til udbringingsarealerne.

For det første skal kommunen foretage en vurdering af om, og i givet fald hvilke, ammoniakfølsomme naturtyper og levesteder for fredede, rødlistede og/eller beskyttede planter og dyr omfattet af habitabekendtgørelsens bilag IV, der potentielt kan blive påvirket, så naturtilstanden ændres. Ved denne indledende vurdering vil kommunen kunne indsnævre antallet af naturområder, hvor der må foretages en mere detaljeret vurdering.

I overensstemmelse med grundlaget for det fastlagte beskyttelsesniveau er det Miljøstyrelsens vurdering, at påvirkningen af beskyttede naturtyper (naturbeskyttelseslovens § 3 arealer) og andre ammoniakfølsomme naturtyper (typisk skove), som ikke er Natura 2000 natur, i nærheden af stald og opbevaringsanlæg, indledende bør vurderes ud fra følgende kriterier:

- For at ændre naturtilstanden skal merbelastningen være på over 1 kg N/ha/år.
- Bidraget fra stald- og opbevaringsanlæg skal være betydeligt i forhold til andre kvælstofkilder f.eks. markbidrag fra nærliggende udbringingsarealer, jf. også husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen.
- Der er risiko for en ændring af naturtilstanden direkte over tid som følge af påvirkningen med ammoniak fra stald- og lager. I denne vurdering indgår f.eks. tålegrænsen for naturområdet og baggrundsbelastningen.
- Afvejningen skal ske på baggrund af om der er tale om et særligt værdifuldt naturområde, det pågældende areals naturtilstand og de kommunale mål for arealet.

I denne vurdering kan f.eks. indgå hensynet til usikkerheder og andre husdyrbrug, således at "bortscreeningen" af naturområder, kan foretages med udgangspunkt i husdyrgodkendelsesbekendtgø-

relsens fastlagte beskyttelsesniveau. Hvis der er andre husdyrbrug i området kan bortscreeningen af naturområder derfor f.eks. foretages ud fra et niveau på 0,3 kg N/ha/år i stedet for 1 kg N/ha/år.

Fører en sådan indledende vurdering til, at kommunen ikke mener, der er behov for yderligere beskyttelse af ammoniakfølsomme naturtyper, der ikke er omfattet af husdyrgodkendelseslovens § 7, er det vigtigt, at kommunen redegør for disse overvejelser i miljøgodkendelsen.

Såfremt der ud fra disse kriterier omvendt vurderes at været risiko for, at det ansøgte projekt kan bevirke en væsentlig påvirkning af ammoniakfølsomme naturtyper, der ikke er omfattet af husdyrgodkendelseslovens § 7, vurderes det om denne påvirkning kan accepteres. Hvis påvirkningen kan accepteres vurderes påvirkningen af naturområdet mere detaljeret.

Den mere detaljerede vurdering kunne f.eks. foregå ved, at ansøger anmodes om beregninger af den samlede ammoniakpåvirkning og merdepositionen for de pågældende naturområder. På baggrund af disse oplysninger kan der fastsættes krav til ammoniakbelastningen, jf. husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens bilag 4.

Som det også fremgår ovenfor finder Miljøklagenævnet, at der i en konkret vurdering af, om naturtyperne påvirkes negativt, skal indgå en vurdering af baggrundsbelastningen for ammoniak og tålegrænser heraf for de specifikke naturtyper, og udover merdepositionen skal den samlede ammoniakpåvirkning fra husdyrbruget også indgå.

Det er efter Miljøstyrelsens vurdering vigtigt, at kommunen redegør for disse overvejelser i miljøgodkendelsen, herunder fastlæggelsen af den specifikke naturtype, dens tålegrænse og den stedlige baggrundsbelastning. Såfremt kommunalbestyrelsen vurderer, at der vil være en væsentlig påvirkning, selv med skærpede vilkår, kan kommunalbestyrelsen meddele afslag.

### **Påvirkningen af naturområder direkte fra udbringningsarealerne**

Miljøklagenævnet finder i en afgørelse, at der bør tages stilling til, om udbringningsarealerne umiddelbart op af naturområderne kan have negativ påvirkning fra fosfor-/kvælstofudvaskning ved gylleudbringning. I sagen henvises specifikt til risikoen pga. terrænhældninger. Miljøklagenævnet påtæller desuden, at kommunen i en sag ikke har vurderet påvirkninger fra de udbringningsarealer, der ligger umiddelbart op af overdrevene (her må forstås med hensyn til påvirkningen fra ammoniak). Miljøstyrelsen vil gerne på den baggrund understrege, at kommunerne bør øge fokus på disse problemstillinger og foretage sådanne vurderinger f.eks. efter følgende retningslinjer:

#### *Ammoniak*

Ammoniakpåvirkningen fra udbringningsarealerne er reguleret via generelle regler, hvor der bl.a. er krav om nedfældning på sort jord og græsmarker i bufferzonerne frem til 1/1 2011, hvorefter kravet bliver landsdækkende. Ammoniakpåvirkningen fra et udbringningsareal til et naturområde er i udpræget grad et lokalt fænomen. Selv i "worst case" er der kun påvirkninger indenfor 100 meter fra markkanten på over 1 kg N/ha. I normale tilfælde er der påvirkninger på over 1 kg N/ha i op til ca. 20-30 meters afstand fra markkanten. Den reelle påvirkning vil afhænge af praksis i det enkelte år.

Hvis kommunen vurderer, at udbringning af husdyrgødning vil medføre en væsentlig påvirkning af tilgrænsende naturområder, som er følsomme overfor ammoniak (se under forrige afsnit), kan kommunen stille yderligere krav om f.eks. nedfældning inden for en vis afstand af naturområdet eller fastsætte en randzone, hvor husdyrgødning ikke må udbringes. Ved nedfældning vurderes der ikke at være randpåvirkninger større end 1 kg N/ha.

### *Udvaskning af kvælstof/fosfor*

Det vurderes ikke muligt for kommunerne at beregne en randpåvirkning af udbragt husdyrgødning. Det vil dog være muligt at foretage en konkret vurdering af risikoen for overfladeafstrømning f.eks. på baggrund af terrænhældninger. Vurderes risikoen stor, kan der fastsættes krav om bræmmer eller lignende på samme måde, som vejledningen til husdyrgodkendelsesloven angiver, at der kan foretages konkrete vurderinger af risikoen for overfladetab af fosfor til vandmiljøet.

Der skal i øvrigt henvises til det udkast til ændring af husdyrgødningsbekendtgørelsen, der for øjeblikket er i høring. Med udkastet lægges der op til et forbud mod udbringning af husdyrgødning på hældende terræn.

### **Hvem skal høres?**

Miljøklagenævnet har i flere afgørelser tilkendegivet, at afgørelsen om, hvilke naboer, der høres, skal afgøres ved hjælp af det såkaldte "konsekvensområde".

Miljøstyrelsen er enige med Miljøklagenævnet i, at naboeringen skal omfatte flere end de, der bor indenfor den såkaldte "anbefalede geneafstand". Miljøstyrelsen er dog af den opfattelse at afgrænsningen af, hvem der må betragtes som "berørt" af lugt fra et husdyrbrug også, kan foretages vha. geneafstanden til byzone beregnet efter Miljøministeriets lugtvejledning.

Konsekvensområdet for lugt, som det er defineret i FMK-vejledningen, er et område, "hvor det erfaringsmæssigt har vist sig, at lugt i det væsentlige kan observeres. Registrerbar – men ikke genegivende – lugt må således undtagelsesvis forventes også at kunne forekomme i en lidt større afstand fra kilden, end konsekvensområdet angiver". Genekriteriet for byzone på  $5 \text{ OU}_E/\text{m}^3$  udtrykker en lignende målsætning om, at registrerbar, men ikke genegivende lugt, fra husdyrbruget undtagelsesvis kan forekomme.

I tilfælde, hvor staldafsnittene ligger med stor indbyrdes afstand, kan kravene til afstanden dog begrænses, således der i stedet kan tages udgangspunkt i den korrigerede geneafstand, hvis samtlige relevante staldafsnit indgår i denne beregning. I geneberegningen i IT-ansøgningssystemet sammenlignes geneafstanden med den vægtede gennemsnitsafstand. I forhold til afgørelsen om, hvem der skal høres, bør i stedet ses på afstanden mellem nærmeste staldbygning og naboen. Der skal i den forbindelse ses bort fra gyllebeholderne. Hvis man anvender beregningen af "konsekvensområdet" skal man være opmærksom på, at denne beregning er baseret på forældede data fra 1980'erne vedrørende staldemissioner og spredningsmodel.