

# Ønsketænkning i ammoniakreguleringen

Omlægningen og forsimpningen af husdyrgodkendelserne i 2009 byggede bl.a. på et håb om, at de gennemførte tiltag ville være tilstrækkelige til at sikre naturen mod effekter af ammoniak. Håbet er også lagt til grund for Natura 2000-planerne. Nye emissionsfremskrivninger viser, at ammoniakemissionerne ikke falder som forventet, og at Danmark formentlig ikke når de internationalt fastsatte reduktionsmål for 2020. Der er behov for en bedre behandling af ammoniakeffekter, både i de enkelte godkendelsessager, og som del af en integreret regulering og planlægning på lokalt niveau.

---

JESPER BAK

---

## Grøn vækst og beskyttelsesniveau for ammoniak

'Grøn Vækst', blev udarbejdet i 2009 som en helhedsplan for natur, miljø og landbrug, der både skulle sikre mere og bedre natur og et mere vækstorienteret landbrugs- og fødevarerhverv /1/. En komponent heri har været et ønske om administrative lettelser og en forsimplet sagsbehandling ved udvidelser af husdyrproduktionen. Samtidig med gennemførelsen af 'Grøn Vækst' blev reguleringen af husdyrbrug ændret i 2009, så sagsbehandlingen kunne reduceres væsentligt og gennemføres med et reduceret vidgrundlag. Det væsentligste element i reguleringen af ammoniakudslippene blev de såkaldte beskyttelsesniveauer for ammoniak fastsat i Husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen, der senest er opdateret i 2013 /2/.

Disse niveauer er ikke relateret til mulige effekter på de berørte naturområder, men udgør en regulering af den tilladte emission pr dyr og for produktionen, i sager hvor der skal søges tilladelse til udvidelse, nyetablering eller ændring af husdyrbrug. Der er tre elementer i reguleringen:

- 1) Et generelt krav om reduktion af ammoniakemissionen pr dyr ift. en fastsat reference.
- 2) En maksimalt tilladt ekstra deposition af

ammoniak ift. baggrundsbelastningen på internationalt beskyttede, ammoniakfølsomme naturområder. Den tilladte ekstra deposition afhænger af antallet af øvrige husdyrbrug i nærområdet (efter differentierede bufferzoner).

- 3) En maksimale tilladt ekstra deposition ift. før-situationen ( $1 \text{ kg N ha}^{-1} \text{ år}^{-1}$  pr ansøgning) for nogle typer af øvrige ammoniakfølsomme naturområder over en given størrelse.

Ideen bag reguleringen er, som præsenteret af den daværende miljøminister Karen Ellemann under behandlingen af loven: "at den generelle regulering sikrer at områderne bevæger sig imod gunstig bevarings-status" .. "og såfremt ammoniakpåvirkningen overholder dette beskyttelsesniveau, vil der ud fra den viden, vi har i dag, ikke være en skadesvirkning." /3/

Allerede i forarbejderne til loven viste de faglige udredningsrapporter, at der i alle beregnede scenarier ville forblive væsentlige dele af naturarealet med overskridelser af tålegrænserne, selvom udgangspunktet var en fremskrivning for landbruget med væsentlige emissionsreduktioner allerede i basisscenariet /4/. Siden har en ny kortlægning af tålegrænser for dansk natur baseret på målsætninger for biodiversitet vist, at tålegrænser, der beskytter de mest kvælstoffølsomme arter, herunder Habitatdirektivets typiske arter, vil være lavere end de hidtil anvendte tålegrænser som

beskytter økosystemet, men ikke nødvendigvis de følsomme arter. /5/

Atmosfærisk kvælstofaf sætning udgør en væsentlig trussel mod den terrestriske biodiversitet, både i Danmark og på europæisk plan, og udgør en alvorlig udfordring for bevaring af naturtyper og arter beskyttet under Habitatdirektivet.

Hvis husdyrgodkendelsesloven som ønsket skal sikre, at områderne kan bevæge sig mod gunstig bevarings-status, og der ikke vil være skadesvirkninger, fordres der en ganske markant reduktion i baggrundsbelastningen. Dette vil med den nuværende regulering afhænge af udviklingen i landbrugsproduktionen, idet de enkelte elementer i reguleringen ikke i sig selv garanterer noget fald i belastningen af naturområderne. Effekten af det generelle reduktionskrav afhænger således af, om reduktionen i emissionsfaktor pr dyr vil betyde mere end den mulige stigning i antallet af dyr. Bufferzonereguleringen (pkt. 2) kan give en reduktion i belastningen af de internationalt beskyttede områder fra lokale kilder, men om dette vil være tilfældet i de enkelte sager afhænger af før-situationen, der ikke indgår i vurderingen. For områder, der ikke er internationalt beskyttede tillades en forøget belastning fra lokale kilder på  $1 \text{ kg N ha}^{-1} \text{ år}^{-1}$  pr ansøgning uanset om tålegrænserne allerede er overskredet.

## Udviklingen i ammoniakemissioner

Udslippene af luftforurenende stoffer som



Et husdyrbrug med en ny stald

SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, NMVOC og NH<sub>3</sub> opgøres hvert år, ligesom der foretages fremskrivninger, bl.a. mhp. at vise, om Danmark lever op til internationale reduktionsforpligtigelser. Den seneste opgørelse og fremskrivning fra 2013 viser markant lavere fald i ammoniakemissioner end tidligere fremskrivninger. Nedenstående figur sammenligner fremskrivningerne fra 2013 og 2012 /7, 8/. Det skal bemærkes, at scenarierne udarbejdet i forarbejderne til revisionen af husdyrloven viste endnu lavere emissioner. /9/ Som det fremgår, skyldes ændringen primært en opjustering af forventningen til den frem-tidige husdyrproduktion. Efter den nyeste fremskrivning vil Danmark ikke kunne nå reduktionsmålet på 63 kt ammoniak i 2020 i den reviderede Göteborg protokol, der ikke kan siges at være baseret på særligt ambitiøse mål ift. at beskytte den terrestriske biodiversitet i Europa mod ammoniak effekter.

Der er i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen indskrevet en forventning om, at reguleringen vil føre til et fald i – og en omfordeling af emissioner, der vil betyde en beskyttelse af Natura 2000 områderne mod effekter af kvælstof. I bekendtgørelsens bilag 3 står således: "I de forslag til Natura 2000-planer, der er sendt i høring i september 2010, fremgår det, at reduktion af kvælstofdeposition på Natura 2000-områdernes habitatnaturtyper forventes at ske gennem en kommende ændring af husdyrgodkendelsesloven. Med overholdelse af beskyttelsesniveauerne fastlagt i denne bekendtgørelse gennemføres den nævnte reduktion af kvælstofdepositionen på de sårbare naturområder i Natura 2000-områderne."

/2/ Som beskrevet ovenfor, er det ikke sandsynligt, denne forventning vil blive indfriet. Der kan derfor være grund til at kigge nærmere på, hvordan godkendelsessystemet virker i enkelt-sager.

### Ammoniak effekter og regulering

Husdyrgodkendelser falder ift. Habitatdirektivet under artikel 6 stk. 3, hvor bl.a. Waddenzee-dommen (Case C-127/02 fra 2004) har bidraget til fortolkningen. Heraf fremgår at der skal ske en "vurdering af projekter, der kan påvirke en lokalitet (Natura 2000-område) væsentligt", samt at et projekt "kun kan tillades hvis det ikke skader lokalitetens integritet". EF-domstolen tolker begrebet væsentligt som "når det på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes at projektet risikerer at skade bevaringsmålsætningen for lokaliteten", samt at "et projekt kun tillades, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt, uden rimelig tvivl, kan fastslås at der ikke er sådanne virkninger".

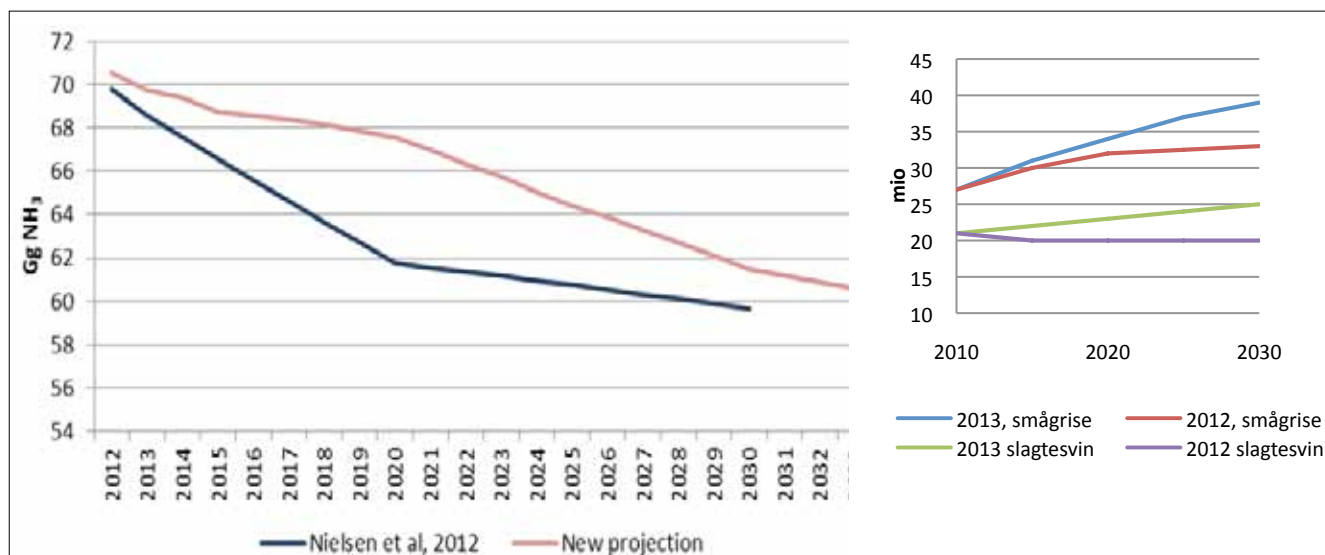
En nyere indstilling fra generaladvokat Sharpston i en sag mod Irland (C-258/11 fra 2012) præciserer, at der skal foretages en konkret vurdering i alle sager, hvor der blot er en mulighed for negative effekter, og at tærsklen herfor skal sættes meget lavt. I de sager, hvor der foretages en vurdering, skal denne ske "ved hjælp af den bedste videnskabelige viden på området", samt lokal viden. Negative effekter skal vurderes ud fra, om planen eller projektet "vil have en negativ effekt på de bærende elementer for den pågældende lokalitet under hensyn til grundene til, at området er udpeget og dets tilhørende be-

varingsmålsætninger." "Enhver effekt, der er permanent eller langvarig må betragtes som negativ." Selv små, permanente effekter er uacceptable, fordi det kan medføre, hvad Kommissionen har kaldt 'death by a thousand cuts'. Endelig indskærper indstillingen igen, at forsigtighedsprincippet skal finde anvendelse ved vurdering af effekter (bl.a. baseret på afgørelse i sag C-157/96).

Ammoniak effekter er specielt vanskelige at håndtere i en artikel 6(3) sammenhæng fordi den atmosfæriske spredning af ammoniak medfører, at en forøget udledning ét sted uvægerligt vil give anledning til forøget afsætning på steder, hvor tålegrænsen allerede er overskredet, selvom bidraget måske vil være meget lille. Problemstillingen er blevet diskuteret på flere 'science-policy' workshops, bl.a. i Bruxelles, 2009 /10/ og senest i Peterborough, december sidste år. En af konklusionerne herfra er, at effektvurderinger kan og bør baseres på tålegrænser, og at dette sker uden større kontrovers i de fleste medlemslande. Det er endvidere en robust konklusion, at der ikke er videnskabeligt belæg for fastsættelse af en acceptabel belastning over tålegrænserne, men at "drøftelser om 'acceptable overskridelser' ikke er en videnskabelig problemstilling og derfor udelukkende bør behandles på politisk plan." Anvendelse af bagatelgrænser ('de minis') kan være en administrativ nødvendighed pga. den atmosfæriske spredning af ammoniak, også i situationer hvor tåle-grænserne allerede er overskredet, men "I fravær af enhver sund økologisk begrundelse for sådanne vær-dier, vil det være en ren politisk beslutning". /10/

Det er i en tidligere artikel i dette tidsskrift beskrevet, at der ikke er noget videnskabeligt belæg for at anvende en grænse på 1 kg N ha<sup>-1</sup> år<sup>-1</sup> merbelastning som en effektgrænse. /6/ Det er jf. ovenstående problematisk, når der også i den seneste opdatering af bekendtgørelsen skrives: "Bekendtgørelsens beskyttelsesniveau for ammoniakpåvirkningen er fastsat ud fra bedste videnskabelige viden." og "Kommunen kan derfor kun give afslag i en situation, hvor det på et konkret eksperimentelt videnskabeligt grundlag kan dokumenteres, at ammoniakpåvirkningen fra husdyrbruget vil medføre en påviselig biologisk ændring af dette naturområde, selvom beskyttelsesniveauet i denne bekendtgørelse er overholdt." Det første er ikke korrekt, og det sidste i modstrid med anvendelse af forsigtighedsprincippet og at vende bevisbyrden om ift. de gældende tolkninger af artikel 6(3).

Fremadrettet anbefales det fra Peterborough workshoppen at udvikle og anvende en integreret tilgang til vurdering og regule-



Ammoniakemissioner uden emission fra voksende afgrøder i emissionsrapporterne fra 2013 og 2012. Til højre er vist forskellene i antagelser om svineproduktion

ring, hvor mindre forøgelse for enkelte bedrifter vil kunne accepteres, hvis det er del af en plan, der samlet vil nedbringe den lokale afsætning. /11/ Som beskrevet sikrer den danske husdyrlov ikke dette pr automatik, og der foretages i øjeblikket ikke konkrete vurderinger på den relevante skala.

Planloven åbner for, at kommunerne kan inddrage beliggenheden af arealer til store husdyrbrug i kommuneplanlægningen. Dette blev gennemført som en del af 'Grøn Vækst', fordi grænsen for hvor mange dyreenheder, der maksimalt må være pr. bedrift, blev ophævet, og der blev åbnet for etablering af jordløse husdyrproduktioner. Formålet er primært anført som at sikre "en hensigtsmæssig placering af brugenes bygninger mv. i forhold til infrastrukturen, herunder især i forhold til fælles biogasanlæg, som vil skulle aftage gylle fra husdyrbruget." Planlægningen skal dog samtidigt kunne bidrage til en hensigtsmæssig placering i forhold til beskyttelsesinteresserne i det åbne land, herunder særligt landskabs-, natur- og miljøinteresser. Hvis ammoniak effekter blev inddraget i planlægningen kunne dette udgøre et grundlag for en sådan integreret tilgang til regulering af ammoniak effekter fra husdyrbrug, specielt hvis reguleringen blev tænkt sammen med Natura 2000-planerne.

### Diskussion og konklusioner

Omlægningen af husdyrgodkendelsessystemet i 2009 sammen med gennemførelsen af 'Grøn Vækst' byggede på en forventning om, at udviklingen i ammoniakudslip kunne afkobles fra udviklingen i landbrugsproduktionen, som det er sket for andre sektorer. Ammoniakbelastningen af naturen

skulle dermed på sigt kunne nedbringes til et niveau, hvor det sikres, at de internationalt beskyttede naturtyper bevæger sig mod gunstig bevaringsstatus. Forventningen er indlagt i udarbejdelsen af Natura 2000-planerne, hvor områderne forventes beskyttet mod ammoniak effekter alene som følge af den gældende husdyrlov.

Forudsætningen var allerede problematisk i 2009, hvor forarbejderne til loven viste, at der i alle scenarier fortsat ville være væsentlige områder med overskridelser af tålegrænserne. De nyeste opgørelser og fremskrivninger viser ikke det forventede fald i emissioner, og nye studier har vist, at de hidtil anvendte tålegrænser har været for høje ift. en målsætning om gunstig bevaringsstatus. Det kunne derfor være ønskværdigt med en grundig behandling i de enkelte godkendelsessager. Her er det imidlertid problematisk, at husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen kun åbner for, at dette kan ske i helt undtagelsesvise tilfælde, og den videnskabelige bevisbyrde er vendt, så det i praksis vil være næsten umuligt for en kommune at stille strammere vilkår.

De ændringer i planloven, der er gennemført som en del af 'Grøn Vækst' kunne anvendes som udgangspunkt for en integreret tilgang til regulering af ammoniakudslippene på en mere relevant skala. Dette vil imidlertid kræve, at såvel baggrundsdepositionen som tålegrænser og andre lokale forhold inddrages i planlægningen. En integreret tilgang til håndtering af ammoniakproblemet bør også fremover indgå i Natura 2000 planlægningen.

### Referencer

/1/ [http://xxxwww.mim.dk/Nyheder/Temaer/Groen\\_vækst/](http://xxxwww.mim.dk/Nyheder/Temaer/Groen_vækst/)

- /2/ BEK nr. 294 af 31/03/2009, BEK nr. 1280 af 08/11/2013
- /3/ Miljø- og Planlægningsudvalget 2010-11 (1. samling) L 12, endeligt svar på spørgsmål 9, Offentligt
- /4/ [http://www.mst.dk/Virksomhed\\_og\\_myndighed/Landbrug/udrednings\\_vejledningsrapporter.htm](http://www.mst.dk/Virksomhed_og_myndighed/Landbrug/udrednings_vejledningsrapporter.htm)
- /5/ Bak, J., 2013, Tålegrænser for dansk natur, opdateret landsdækkende kortlægning af tålegrænser for dansk natur og overskridelser heraf, Aarhus University, DCE – Danish Centre for Environment and Energy, 96pp, Technical Report from DCE No. 69. <http://dce2.au.dk/pub/SR69.pdf>.
- /6/ Bak, J., Effekten af 1 kg N, Vand og Jord, 4, 2012
- /7/ Nielsen, O.-K. m.fl., 2013, Projection of SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, NMVOC, NH<sub>3</sub> and particle emissions - 2012-2035. Aarhus University, DCE – Danish Centre for Environment and Energy, 151 pp. Technical Report from DCE No. 81., <http://www.dce2.au.dk/pub/SR81.pdf>
- /8/ Nielsen, O.-K., mfl., 2012, Projection of SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, NH<sub>3</sub> and particle emissions – 2010-2030. Aarhus University, DCE – Danish Centre for Environment and Energy, 122pp, Technical Report from DCE No. 7.
- /9/ <http://xxxwww.mim.dk/NR/rdonlyres/00287B6C-9C67-49CF-9394-73F2739051F0/0/Ammoniakevalueringrapport.pdf>
- /10/ <http://cost729.ceh.ac.uk/sites/cost729.ceh.ac.uk/files/webfm/N2K%20Workshop/Chapter%201%20Summary%20for%20policy%20makers.pdf>
- /11/ <http://jncc.defra.gov.uk/page-5954>

JESPER BAK (jlb@dmu.dk) er civilingeniør og seniorrådgiver ved Aarhus Universitet, Institut for Bioscience