

Natur og vandmiljø

Er funktionelt sammenhængende naturtyper omfattet af kategori 2-natur?

Et svar fra Miljøstyrelsens Husdyrhelpdesk giver anledning til usikkerhed om , hvorvidt funktionelt sammenhængende natur er kategori 2-natur. To senere helpdesksvar ændrer ikke på usikkerheden. Artiklen er en opdateret udgave af artikel fra december 2019.

Analyse

16. december 2019
Opdateret 08. oktober 2020



Budskabet fra SEGES

Selvom helpdesk-svaret måske kan give anledning til at tro, at man ikke skal operere med funktionel sammenhæng ved opgørelsen af størrelsen på et overdrev, så er det værd at holde sig for øje, at både Miljøstyrelsen og visse kommuner tilsyneladende fortolker [husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen § 2, nr. 2d](#) sådan, at bestemmelsen omfatter overdrev, der som funktionelt sammenhængende naturtype er større end 2,5 ha. Om der er belæg for at fortolke husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen på denne måde er ikke afklaret ved domstolene.

Problemstillingen

Miljøstyrelsens Husdyrhelpdesk fastslår i et [svar](#) (fra 25. marts 2019, præciseret den 4. april 2019) med overskriften "Funktionelt sammenhængende naturtyper", at definitionen på et kategori 2-naturområde fremgår af [husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen § 2](#). Angående overdrev fremgår det af stk. 1, nr. 2d, at det er overdrev, der i sig selv er større end 2,5 ha og omfattet af naturbeskyttelsesloven § 3, som udgør kategori 2-natur.

Helpdesken forklarer videre, at det betyder, at separate overdrev, der er adskilte af andre naturtyper og derfor ikke i sig selv er større end 2,5 ha, ikke vil udgøre kategori 2-natur. Dette gælder, selvom det samlede beskyttede areal, bestående af forskellige beskyttede naturtyper, er over 2,5 ha.

Opdatering 7. oktober 2020 – to yderligere helpdesksvar

Miljøstyrelsen har den 24. april 2020 udsendt et [supplerende helpdesksvar](#) om funktionelt sammenhængende natur. Heri fastholder styrelsen sit tidligere helpdesksvar. Der er tale om en uddybning, som ikke giver anledning til yderligere bemærkninger fra SEGES.

Miljøstyrelsen har udsendt endnu et [helpdesksvar](#) den 29. juni 2020 med titlen "Funktionelt sammenhængende, men adskilt overdrev – kategori 2 natur eller ej?" Heller ikke dette helpdesksvar giver anledning til yderligere bemærkninger.



Faktaboks

Hvorfor er det vigtigt, hvilken kategori af natur, der er tale om?

Efter [husdyrbruglovens § 7](#) er etablering, udvidelse og ændring af husdyranlæg eller gødningsopbevaringsanlæg på husdyrbrug ikke tilladt, hvis anlægget ligger i en afstand på mindre end 10 m til eller helt eller delvis inden for

1. nærmere bestemte ammoniakfølsomme naturtyper, jf. stk. 2, beliggende inden for internationale naturbeskyttelsesområder eller
2. nærmere bestemte ammoniakfølsomme naturtyper, jf. stk. 2, beliggende uden for internationale naturbeskyttelsesområder

Stk.2: Ministeren fastsætter regler om, hvilke naturtyper, der er omfattet af nr. 1 og 2.

Naturtyperne inddeles i kategori 1-, 2- og 3-natur i [husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen § 2](#).

Afhængigt af hvilken kategori et areal placeres i, er der forskellige grænser for, hvor stor en totaldeposition (inkl. det ansøgte) af ammoniak, der må være fra husdyrbruget (stald og lager) til arealet i forbindelse med en godkendelse eller tilladelse til etablering, udvidelse eller ændring af et husdyrbrug. Grænserne for ammoniakdepositionen står i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen §§ 26 –30.

Kategori 2 natur

De ammoniakfølsomme naturtyper, der er beliggende uden for natura 2000-områder, jf. § 7, stk. 1 i husdyrbrugloven, i form af

- a. højmoser
- b. lobeliesøer
- c. heder, der i sig selv er større end 10 ha og omfattet af § 3 i naturbeskyttelsesloven
- d. overdrev, der i sig selv er større end 2,5 ha og omfattet af § 3 i naturbeskyttelsesloven.

[Se husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen § 2, nr. 2.](#)

Det spørgsmål, som helpdesken besvarer, har følgende scenarie:

En ådal med 5 naturligt fysisk adskilte overdrev af hver ca. / godt 0,5 ha. De 5 overdrev er tilsammen ca. 3 ha. Overdrevene ligger med 5-30 meters afstand, og de er adskilte af områder med eng og mose.

Spørgeren konkluderer selv, at overdrevene alle er § 3-beskyttede i kraft af mosaikreglen (naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, sidste led) og som minimum kategori 3-natur.

Derefter stilles spørgsmålet: Men er de også kategori 2-natur?

Spørgeren skriver:

"Jf. vejledningen til naturbeskyttelsesloven kan en hede, eng, mose, eller et overdrev eller kombinationer af disse naturtyper anses som sammenhængende, selvom området i et vist omfang er gennemskåret af f.eks. mindre veje, brandbælter, små skovparceller, hegn mv. Vejledningens eksempler på de gennemskærende elementer kan alle betragtes som "fremmede elementer". Men er det praksis på området, at de gennemskærende elementer er "fremmede elementer"? Eller kan / skal en anden beskyttet naturtype betragtes som et gennemskærende element?"

SEGES' kommentarer til helpdesk-svaret

Helpdesken går ikke ind i problemstillingen om, hvorvidt gennemskærende elementer efter praksis pr. definition er "fremmede elementer" men fastslår blot, at det er husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens definition, der gælder – som beskrevet ovenfor.



Efter SEGES' opfattelse må Helpdeskens svar forstås sådan, at naturbeskyttelseslovens mosaikregel ikke gælder ved fastsættelsen af størrelsen på overdrev efter husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen.

SEGES' vurdering af mosaikreglens anvendelse i forhold til kategori 2-natur

For at et overdrev kan være kategori 2-natur, jf. [husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 2d](#), skal overdrevet være omfattet af [naturbeskyttelsesloven § 3](#), men det skal samtidigt i sig selv være større end 2,5 ha. "I sig selv" betyder, at man ikke i kraft af mosaikreglen lægger arealer sammen, som er forskellige naturtyper, f.eks. overdrev og eng.

Sådan når vi frem til vurderingen:

Når man skal afgøre, om et overdrev er omfattet af naturbeskyttelsesloven § 3 (stk. 2, nr. 4), skal man efter bestemmelsen både medtage overdrev, der i sig selv er større end 2.500 m², og overdrev, der tilsammen med andre af de naturtyper, der er nævnt i § 3, stk. 2, er større end 2.500 m² i sammenhængende areal. Det er sidstnævnte "tilsammen", der er mosaikreglen.

Men i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen – og i bemærkningerne til den [lovændring](#), [1] som indførte kategori 1-, 2- og 3-natur i husdyrbrugloven, som husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen jo er udstedt i medfør af – står der udtrykkeligt "overdrev, der i sig selv er større end 2,5 ha og omfattet af § 3 i lov om naturbeskyttelse." Så når man fortolker efter husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen, må det efter SEGES' opfattelse være sådan, at man ser bort fra naturbeskyttelseslovens mosaikregel – ellers giver det ingen mening, at der står "i sig selv". Så her er vi enige i helpdeskens fortolkning.

Faktaboks

Mosaikreglen

Naturbeskyttelsesloven § 3, stk. 2:

Der må ikke foretages ændringer i tilstanden af

1. heder
2. moser og lignende
3. strandenge og strandsumpe samt
4. 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. ("tilsammen" = mosaikreglen).

Eksempel

Naturarealer, der er beliggende med fugtighedsgradient, men i øvrigt samme dyrkningshistorik og jordbund, vil kunne henføres til overdrev på de tørreste dele men til fersk eng på de fugtigere dele. Sådanne arealer med to forskellige naturtyper vil være omfattet af naturbeskyttelsesloven, når størrelseskravet på 2.500 m² er overholdt, selvom overdrev eller eng ikke i sig selv er 2.500 m².

Men hvad så med begrebet "funktionel sammenhæng" i forhold til kategori 2-natur?

Begrebet "funktionel sammenhæng" bruges – ligesom mosaikreglen - i forbindelse med naturbeskyttelsesloven, når vi skal tage stilling til, om et areal er beskyttet af § 3. Skal dette begreb bruges, når vi skal placere en naturtype i kategori 1, 2 eller 3 efter husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen?



Overskriften på helpdesksvaret er "Funktionelt sammenhængende naturtyper". Spørgsmålet, som helpdesken besvarer, går da også på "sammenhængende natur".

Helpdeskens svar, herunder overskriften og den omstændighed at helpdesken ikke kommenterer begrebet "sammenhængende natur", kunne opfattes sådan, at helpdesken mener, at et overdrev, der som funktionelt sammenhængende naturtype er større end 2,5 ha ikke er omfattet af kategori 2. I hvert fald er det ikke klart, hvad helpdesken mener.

Miljøstyrelsens husdyrvejledning

Imidlertid står der sådan i [Miljøstyrelsens husdyrvejledning](#) (i vejledningen til husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens kapitel 1):

(Vores fremhævelser)

"Kategori 2-natur er ammoniakfølsomme naturtyper uden for Natura 2000-områder i form af højmoser, lobeliesøer, heder, der i sig selv er større end 10 ha og omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, og overdrev, der i sig selv er større end 2,5 ha og omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3.

Ved beregningen af, om en hede eller et overdrev er større end henholdsvis 10 ha og 2,5 ha, er det **alene naturtyperne hede eller overdrev**, der indgår. Det er således kun en hede, der som funktionelt sammenhængende naturtype er større end 10 ha, og **kun et overdrev, der som funktionelt sammenhængende naturtype er større end 2,5 ha**, der er kategori 2-natur. Hvis andre naturtyper blander sig ind i heden eller overdrevet og dermed udgør en del af de 2,5 / 10 ha, er det ikke et kategori 2 overdrev/hede. ..."

SEGES' kommentar til husdyrvejledningen

Som vi læser husdyrvejledningen, er det Miljøstyrelsens opfattelse, at udtrykket "i sig selv" omfatter et overdrev, der som funktionelt sammenhængende naturtype er større end 2,5 ha. Men hvad er funktionel sammenhæng?

Funktionel sammenhæng i forhold til naturbeskyttelsesloven

Vi kender begrebet funktionel sammenhæng fra naturbeskyttelsesloven. I denne lov udtrykkes funktionel sammenhæng ved brug af ordet "tilsammen" i § 3, stk. 2 sidste led: "Når sådanne naturtyper enkeltvis, tilsammen eller, er større end 2.500 m² i sammenhængende areal."

"Tilsammen" beskrives i Karnovs kommentar (note 21 til naturbeskyttelseslovens § 3), som henviser til lovforarbejderne. Her står, at "tilsammen" medfører, at der skal være tale om et sammenhængende areal.

Et sammenhængende areal beskrives som et område, der i naturfredningsmæssig henseende kan karakteriseres som en funktionel helhed. Det betyder, at en hede, mose, eng eller et overdrev, eller kombinationer af disse naturtyper kan anses som sammenhængende i naturbeskyttelseslovens forstand, selvom området i et vist omfang er gennemsåret af f.eks. mindre veje, brandbælter, små skovparceller, hegn mv. (Kaldes fremmede elementer).

Denne beskrivelse af funktionel sammenhæng er også anvendt i [Vejledning om registrering af naturbeskyttelseslovens beskyttede naturtyper](#). Her beskrives "funktionel sammenhæng" under overskriften "'3.3. Arealberegning' / '3.3.1. Samlet naturareal'".

Det er et konkret skøn, om et areal kan anses som sammenhængende, herunder om de fremmede elementer er så væsentlige, at der såvel landskabeligt som biologisk set ikke er tale om en helhed. En betingelse for at anse et areal som sammenhængende er, at de fremmede elementer udgør en relativt beskeden del af det samlede areal.

Der er ingen juridiske anvisninger og meget få afgørelser, der anviser praksis for, hvordan man når frem til, om der er tale om et funktionelt sammenhængende overdrev.

(En af de få afgørelser er [NKN-131-00159](#) af 17.09.2008. Her synes det afgørende for vurderingen af, om de biologiske kriterier er opfyldt at være, om de karakteristiske arter forekommer på hele overdrevsarealet, og om arter formår at sprede sig i og på tværs af de fremmede elementer).

Funktionel sammenhæng i forhold til husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen (husdyrbrugloven)

I Miljøstyrelsens husdyrvejledning står der som nævnt ovenfor, at det følger af husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen, at et overdrev i sig selv skal  /de størrelseskravet (større end 2,5 ha) for at være omfattet af kategori 2-natur.

Vejledningen fortolker udtrykket "i sig selv" sådan, at et overdrev, der opfylder størrelseskravet som funktionelt sammenhængende naturtype, er omfattet af kategori 2-natur.

Dette efterfølges af et udsagn om, at hvis andre naturtyper blander sig ind i overdrevet og dermed udgør en del af de 2,5 ha, er det ikke et kategori 2-overdrev.

Ifølge vejledningen må overdrevet altså ikke udgøres af flere naturtyper (mosaik), men det må godt udgøres af funktionelt sammenhængende natur.

Vejledningen bruger her begrebet funktionelt sammenhængende natur uden at forklare, hvad der menes med det.

Vi kender begrebet fra naturbeskyttelsesloven, og derfor er det nærliggende at antage, at Miljøstyrelsen har lånt begrebet derfra.

Om der er belæg for at indfortolke funktionel sammenhæng i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen, er et uafklaret spørgsmål, men hvis vi følger tankegangen om, at begrebet fra naturbeskyttelsesloven skal bruges i forbindelse med husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen (som er udstedt i medfør af en helt anden lov, nemlig husdyrbrugloven) kan vi sige følgende:

Hvis der i forbindelse med husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen kan være tale om funktionelt sammenhængende natur, men ikke om en blanding af forskellige naturtyper, må det betyde, at mosaikreglen ikke anvendes ved opgørelsen af størrelsen på et overdrev efter husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen.

Derfor gælder denne sætning ikke i relation til husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen: "eller kombinationer af disse naturtyper". (Sætningen er anført ovenfor og beskriver udtrykket sammenhængende areal (og dermed udtrykket tilsammen) i relation til naturbeskyttelsesloven).

Hvis man indfortolker naturbeskyttelseslovens begreb "funktionel sammenhæng" i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen, må udtrykket "i sig selv" (§ 2, nr. 2d) derfor forstås sådan, at, der skal være tale om et sammenhængende areal bestående af kun én naturtype, hvorved forstås et område, der i naturfredningsmæssig henseende kan karakteriseres som en funktionel helhed. Det betyder så her, at et overdrev kan anses som sammenhængende, selvom området i et vist omfang er gennemskåret af f.eks. mindre veje, brandbælter, små skovparceller, hegn mv. (Kaldes fremmede elementer). Kombinationen af overdrev og andre naturtyper kan derimod ikke anses som sammenhængende areal, jf. at sætningen herom udgår.

Kommunernes administration af husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen

Det er vores oplevelse, at visse kommuner administrerer husdyrgodkendelsesbekendtgørelses § 2 i overensstemmelse med den netop beskrevne forståelse af Miljøstyrelsens husdyrvejledning. Hvis et samlet naturareal rummer fremmedelementer, vurderer kommunen i praksis konkret, om der ud af det samlede areal er et område, der udgør et funktionelt sammenhængende botanisk overdrev over 2,5 ha. (se [NMK-510-00448 af 24.06.2014](#))

Budskabet fra SEGES

Selvom helpdesk-svaret måske kan give anledning til at tro, at man ikke skal operere med funktionel sammenhæng ved opgørelsen af størrelsen på et overdrev, så er det værd at holde sig for øje, at både Miljøstyrelsen og visse kommuner tilsyneladende fortolker husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen § 2, nr. 2d sådan, at bestemmelsen omfatter overdrev, der som funktionelt sammenhængende naturtype er større end 2,5 ha. Om der er belæg for at fortolke husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen på denne måde er ikke afklaret ved domstolene.

[1] Lovforslag nr. L 12. Vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 10. februar 2011. Forslag til Lov om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug.

Emneord

Ammoniakregulering

Naturbeskyttelse



Vil du vide mere?



Winnie Heltborg

Specialkonsulent, Natur

SEGES

whb@seges.dk

+45 87405 554



Joan Fuglsig Andresen

Konsulent

SEGES

jfa@seges.dk

+45 8740 5212

Støttet af

Promilleafgiftsfonden
for landbrug

SEGES	Tlf.	87 40 50 00
Agro Food Park 15	Fax.	87 40 50 10
8200 Aarhus N	Email	info@seges.dk

