

MRF 2023.217

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 10. august 2023, j.nr. 21/08480 og 21/08585

Ophævet og hjemvist 30-årig tilladelse til indvinding af 6,7 mio. m³ vand pr. år fra Tissø til virksomheder i Kalundborg, da der skulle udarbejdes konsekvensvurdering af indvindingen i kumulation med opstemning af vand, da det ikke var godtgjort, at projektet ikke medførte forringelse af målsatte vandområder, og da tilladelsen var meddelt for en større mængde vand, end der aktuelt og konkret var behov for. Ved fornyet behandling skulle kommunen vurdere, om indvindingen og etablering af nyt stemmeværk var et samlet projekt omfattet af VVM-reglerne.

Sagen omhandlede indvinding af vand fra Tissø syd for Kalundborg, der udgør en del af Natura 2000-område nr. 157 bestående af et habitatområde og et fuglebeskyttelsesområde. Tissø er Danmarks 6. største sø og er en del af et større vand-system, hvor vandet løber fra Øvre Halleby Å til Tissø i søens nordøstlige hjørne og videre fra søen og ud i Storebælt gennem Nedre Halleby Å i den vestlige del af søen. I vandområdeplanerne 2021-2027 er Tissø, Nedre Halleby Å og Øvre Halleby Å alle målsat til god økologisk og kemisk tilstand. Den samlede økologiske tilstand er ringe for Tissø, dårlig for Nedre Halleby Å og ringe for Øvre Halleby Å. Søen og vandløbene er endvidere registreret som § 3-beskyttet. Siden 1962 har Kalundborg Forsyning (tidligere Kalundborg Kommune) indvundet vand fra Tissø til industriprocesvand for virksomheder i Kalundborg. I april 2001 blev tilladelsen fra 1962 fornyet og forøget fra 3 til 5 mio. m³ vand pr. år for en periode indtil 1. april 2010. Der blev samtidig meddelt tilladelse efter vandløbsloven til etablering af et stemmeværk på vilkår om bl.a., at der blev anlagt 3-4 fugleøer i Tissø. Fra 2010 og over en årrække blev indvindingstilladelsen fra 2001 ”administrativt forlænget” af kommunen med henblik på vedtagelse af de kommunale vandhandleplaner under den første generation af vandplaner. Efter vedtagelsen af handleplanerne ansøgte Kalundborg Forsyning om fornyelse og forøgelse af den udløbne tilladelse fra 2001, så der fremover kunne indvindes 7 mio. m³ vand årligt fra Tissø. Den ansøgte forøgelse var begrundet i en prognose for det fremtidige vandbehov hos forsyningens nuværende og fremtidige aftagere, hvoraf 1 mio. m³ pr. år var sat af til en reserve til et eventuelt øget behov. Den 1. juli 2021 meddelte Kalundborg Kommune tilladelse efter vandforsyningslovens § 20 til indvinding af 6,7 mio. m³ vand pr. år fra Tissø for en 30-årig periode. Som vilkår i tilladelsen var det bl.a. bestemt, at Kalundborg Forsyning skulle søge om tilladelse ef-

ter vandløbsloven til at etablere et nyt stemmeværk, der skulle styres efter en ny styringspraksis udarbejdet af Dansk Hydraulisk Institut (DHI), og at der skulle etableres en åben fiskeport, så fisk kunne passere stemmeværket. Der var endvidere fastsat vilkår om, at indvindingen skulle reduceres, hvis vandstanden faldt til under et bestemt niveau. Af tilladelsen fremgik videre, at den var i overensstemmelse med Kalundborg Kommunes vandforsyningsplan 1998-2010, idet det var en forudsætning for planen, at der fortsat kunne indvindes overfladevand til industrier. Forud for tilladelsen havde kommunen på baggrund af to notater fra DHI udarbejdet en væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, der konkluderede, at der ikke ville ske en væsentlig påvirkning af arter eller naturtyper på udpegningsgrundlaget eller bilag IV-arter. Dette var navnlig begrundet med, at den modellerede vandstandsændring, herunder ændringen i hyppigheden af oversvømmelser, var begrænset ved de foreslåede ændringer i indvinding og opstemning i forhold til den nuværende situation. Kommunen havde endvidere vurderet, at den ansøgte indvinding, inkl. et nyt stemmeværk og en ny styring, ikke ville forringe den økologiske tilstand eller hindre mål opfyldelse i Tissø og Nedre Halleby Å, bl.a. fordi ændringer i styringen af det nye stemmeværk ville medføre øget vandføring i Nedre Halleby Å nedstrøms Tissø i de vigtige faser af havørredens gydeperiode. Da stemmeværket dog fortsat ville være en fysisk forhindring for fisk, var der indarbejdet en åben fiskeport som en fiskepassage i projektet. Kommunen anførte videre, at projektet ville have begrænset betydning i forhold til grænseværdierne i Dansk Fiskeindeks for Vandløb (DFFVa). I forhold til påvirkningen af vandføringen fremgik det af en rapport fra DHI, at vandføringen blev reduceret med mere end 50 % af medianminimumsvandføringen ved en indvinding på 3,5 mio. m³ vand pr. år fra medio april til begyndelsen fra juni med mindre

overskridelser senere i juni og i oktober. Kommunen anførte hertil, at der efter Miljøstyrelsens vejledninger altid skal opretholdes en vandføring på mindst halvdelen af medianminimumsvandføringen ved indvinding fra vandløb til dambrug, men at dette ikke kunne overføres til indvinding af overfladevand fra søer, hvor der ifølge kommunen var andre betydende faktorer end medianminimumsvandføringen. Endelig fremgik af tilladelsen, at kommunen havde vurderet, at indvinding af overfladevand ikke var omfattet af miljøvurderingsloven, og at der derfor ikke skulle ske VVM-screening. Indvindingstilladelsen blev påklaget af Danmarks Sportsfiskerforbund (DSF) og Danmarks Naturfredningsforening (DN). DSF gjorde navnlig gældende, at der var tale om et samlet projekt med vandindvinding og etablering af nyt stemmeværk, som burde være VVM-screenet, ligesom der burde være udarbejdet en konsekvensvurdering. DN gjorde bl.a. gældende, at kommunens vandforsyningsplan 1998-2010 ikke var blevet miljøvurderet efter miljøvurderingslovens SMV-regler og derfor var ugyldig, hvilket også gjaldt indvindingstilladelsen. Under klagesagen oplyste Kalundborg Forsyning som ansøger, at man for at imødekomme klagerens bekymringer havde anmodet kommunen om at lade det samlede projekt undergå en miljøkonsekvensvurdering og konsekvensvurdering, idet forsyningen anmodede om, at klagesagen blev sat i bero, indtil vurderingerne var færdiggjort ultimo 2023/primo 2024. Kalundborg Forsyning anførte videre, at hvis tilladelsen ikke blev stadfæstet i sin helhed, burde tilladelsen til indvinding af op til 5 mio. m³ vand pr. år stadfæstes, subsidiært burde ophævelsen tillægges udskudt ugyldighed i mindst to år. Til støtte herfor henviste forsyningen bl.a. til, at flere store danske virksomheder med en produktion af væsentlig samfundsmæssig betydning igennem en årrække har indrettet deres virksomhed i tillid til vandindvindingen, og at det kunne have alvorlige økonomiske konsekvenser, hvis ikke virksomhederne var sikret en kontinuerlig vandforsyning. Forsyningen anførte videre, at den tidligere indvindingstilladelse ville ”vågne op igen”, såfremt den påklagede tilladelse blev ophævet. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) tog først stilling til klagepunktet om manglende miljøvurdering af vandforsyningsplanen. Nævnet konstaterede, at planen blev vedtaget i 1998 og dermed før vedtagelsen af SMV-direktivet og direktivets implementeringsfrist. Allerede af denne grund, og da planer vedtaget før

direktivets ikrafttrædelse ikke er ugyldige, jf. direktivets art. 13(3), fandt nævnet, at kommunens vandforsyningsplan ikke var ugyldig. Det ændrede ikke herpå, at planen alene var tiltænkt at gælde indtil 2010, men ikke var blevet erstattet af en ny vandforsyningsplan. Med hensyn til påvirkningen af Natura 2000-områder konstaterede nævnet, at det fremgik af en rapport fra DHI fra 2021, at middelvandstanden i Tissø i april-september ville være op til 14 cm højere ved en indvinding efter den nye tilladelse afhængig af mængden af indvundet vand og den valgte styringsmodel for stemmeværket sammenlignet med en situation uden indvinding og stemmeværk. Nævnet fandt, at en sådan ændring af middelvandstanden efter omstændighederne kunne medføre en ændring af hyppighed og størrelse af oversvømmelser af arealerne omkring søen, herunder fugleøerne i søen, samt en forskydning af tidspunktet for eventuelle oversvømmelser. Nævnet fandt videre, at der ikke var oplysninger i sagen, som kunne udelukke, at det nuværende eller fremtidige stemmeværk ikke kunne påvirke fiskevandringen negativt. På den baggrund fandt nævnet, at det ikke kunne udelukkes, at tilladelsen til indvinding af vand i kumulation med opstemningen af vand kunne medføre en væsentlig påvirkning af en række fuglearter og habitatnaturtyper samt fiskearten pignmerling, der fremgik af udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området. Hertil kom, at der ikke var foretaget en vurdering af scenariet med det nuværende stemmeværk og styring, uanset at dette var det tilladte scenarie, indtil et eventuelt nyt stemmeværk bliver etableret. Endelig fandt nævnet, at væsentlighedsvurderingen tog afværgeforanstaltninger i betragtning i form af bl.a. en begrænsning af indvindingen, hvis vandstanden faldt til under et bestemt niveau, etablering af ny fiskepassage samt kravet om styring af stemmeværket. Da disse foranstaltninger bl.a. havde til formål at tilgodese naturhensyn, forudsatte de, at en væsentlig indvirkning på Natura 2000-området måtte anses for sandsynlig. Samlet set fandt nævnet derfor, at det var en væsentlig retlig mangel, at der ikke var udarbejdet en konsekvensvurdering af tilladelsens påvirkning af Natura 2000-området i kumulation med påvirkningen fra andre planer og projekter. Med hensyn til påvirkningen af målsatte vandområder konstaterede nævnet, at projektet i perioder ville medføre en væsentligt reduceret vandføring i Nedre Halleby Å nedstrøms Tissø, og at en sådan ændring efter omstændighederne kunne påvirke

de økologiske kvalitetselementer i vandområderne. Nævnet fandt, at kommunen ikke i tilstrækkelig grad havde vurderet den eksisterende og ansøgte vandindvindings påvirkning af havørredens vandring og livscyklus, herunder særligt smoltifikation, som er afhængig af en særlig stor vandføring (flom-hændelser). Nævnet fandt videre, at indvindingen stred mod Miljøstyrelsens vejledninger, hvorefter vandføringen ikke bør reduceres med mere end 50 % af medianminimumsvandføringen ved vandindvinding, idet dette efter nævnets opfattelse ikke kun gjaldt indvinding fra vandløb til dambrug, men også for vandindvindingstilladelser. Uanset denne modstrid indeholdt tilladelsen ikke en fyldestgørende begrundelse for, hvorfor indvindingen ikke ville medføre en forringelse. Efter nævnets opfattelse var reduktionen af vandføringen med mere end 50 % af medianminimumsvandføringen i det konkrete tilfælde væsentligt i forhold til kvalitetselementet for fisk, idet reduktionen skete i perioden, hvor havørred smoltificerer, og fordi smolt er afhængig af flom-hændelser for at vandre mod havet. I Nedre Halleby Å var tilstanden for kvalitetselementet fisk dårlig, hvorfor enhver forringelse af forholdene for fisk i dette vandområde var i strid med indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 3, hvilket kommunen ikke havde afvist sandsynligheden for. Beregningerne i forhold til Dansk Fiskeindeks for Vandløb (DFFVa) ændrede ikke herved, idet nævnet bemærkede, at det følger af EU-Domstolens praksis, at tærsklen for en tilside-sættelse af forpligtelsen til at forebygge forringelser af tilstanden skal være så lav som muligt, jf. sag C-525/20 (**MRF 2022.14**). Derudover fandt nævnet, at der ikke var foretaget en vurdering af påvirkningen af samtlige kvalitetselementer, herunder bl.a. vandplanter og smådyr, og at det derfor ikke var udelukket, at disse kvalitetselementer ville blive forringet som følge af tilladelsen. I forhold til målopfyldelse i Øvre Halleby Å var der ikke foretaget en vurdering heraf, uanset at der ikke kunne udelukkes en vis påvirkning fra en mulig ændring af bl.a. vandføring og vandstand. Samlet set fandt nævnet derfor, at kommunen ikke i tilstrækkelig grad havde godtgjort, at den tilladte indvinding ikke i sig selv eller sammen med øvrige projekter eller planer ville medføre en

forringelse af tilstanden i Tissø, Nedre Halleby Å eller Øvre Halleby Å. Endelig bemærkede nævnet, at det retlige udgangspunkt ifølge vandforsyningslovens § 22, stk. 2, er, at der alene skal meddeles tilladelse til den vandmængde, der er behov for. I sagen var der dokumentation for, at Kalundborg Forsyning havde behov for en vandmængde på ca. 4,5-6,2 mio. m³ vand pr. år. Der var derimod ikke dokumentation for et aktuelt og konkret behov for en reserve på 1 mio. m³ vand pr. år til et eventuelt øget behov hos de eksisterende aftagere eller hos nye aftagere, hvilket derfor også var en væsentlig retlig mangel ved tilladelsen, idet ansøger måtte søge om en større indvindingstilladelse, hvis der på et senere tidspunkt skulle opstå et større behov. Som følge af disse mangler ophævede Miljø- og Fødevarerklagenævnet Kalundborg Kommunes indvindingstilladelse og hjemviste sagen til fornyet behandling. Nævnet præciserede, at det betød, at tilladelsen var ophævet i sin helhed med virkning fra datoen fra nævnets afgørelse. Det faldt uden for nævnets kompetence at træffe afgørelse om, hvorvidt indvindingen fortsat kunne finde sted på grundlag af tidligere meddelte indvindingstilladelser eller på andet grundlag, idet dette måtte afgøres af kommunen som tilsynsmyndighed efter vandforsyningsloven, hvor kommunen også måtte inddrage de af Kalundborg Forsyning rejste problemstillinger i forhold til at sikre en tilstrækkelig og kvalitetsmæssig tilfredsstillende vandforsyning til erhvervslivet. Afslutningsvis bemærkede nævnet, at kommunen ved den fornyede behandling af sagen bl.a. burde vurdere, om tilladelsen ville påvirke et yderligere Natura 2000-område beliggende opstrøms, herunder særligt for fiskearten pignmerling. Da projektet endvidere omfattede anlægsarbejder i forbindelse med etablering af et stemmeværk, som var en forudsætning for indvindingstilladelsen, burde kommunen også vurdere, om der var tale om et samlet projekt omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 10(f) (regulering af vandløb mv.) og pkt. 10(g) (dæmninger mv.), idet der i givet fald skulle udarbejdes en miljøkonsekvensrapport efter VVM-reglerne, eftersom projektet forudsatte udarbejdelse af en konsekvensvurdering efter habitatreglerne.

Kommentar: Afgørelsen indeholder ikke væsentlige juridiske nyheder, men lægger sig i slipstrømmen af nævnets nyere praksis om begrænsningerne i adgangen til at tillade projekter, der kan have indvirkning på natur beskyttet af EU's habitatdirektiv og vandrammedirektiv, jf. bl.a. **MRF 2022.296**

Mfk og **MRF 2023.78 Mfk**. Afgørelsen viser, at nævnets efterprøvelse af faglige rapporter og lign., der ligger til grund for førsteinstansens vurdering af projektets forenelighed med EU's naturbeskyttelsesregler, efter omstændighederne er meget grundig. I den konkrete sag havde det tydeligvis voldt kommunen problemer, at indvindingstilladelsen var en form for forlængelse af tidligere (udløbne) indvindingstilladelser, idet de gennemførte vurderinger på flere punkter alene belyste den ændrede vandføring mv. som følge af den forøgede indvinding og det nye stemmeværk og styringspraksis, uden at den eksisterende situation var tilstrækkeligt belyst. Nævnet fandt bl.a., at det ikke kunne udelukkes, at det nuværende eller fremtidige stemmeværk kunne påvirke fiskevandringen negativt, ligesom kommunen ikke i tilstrækkelig grad havde vurderet den eksisterende og ansøgte vandindvindings påvirkning af havørredens vandring og livscyklus. Særligt må fremhæves afgørelsens afsnit 3.2.7, "Retsvirkningen af Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse". Afsnittet er en besvarelse af de synspunkter, som Kalundborg Forsyning som ansøger havde fremført i sagen, herunder at flere store virksomheder såsom Novo Nordisk gennem en årrække har indrettet sig i tillid til vandindvindingen. I hidtidig praksis har nævnet undertiden valgt den løsning at udskyde virkningen af annullationen, så tilladelsen kan udnyttes i en begrænset periode, indtil der er sket retlig lovliggørelse. I sagen om Tissø havde Kalundborg Forsyning udtrykkeligt anmodet nævnet om en sådan udsættelse, hvis indvindingstilladelsen blev ophævet, hvilket nævnet dog uden nærmere begrundelse ikke imødekom – også selvom der tidligere er set eksempler på denne løsning på vandforsyningslovens område, jf. fx MAD 2014.296 Nmk. Nævnet fandt derimod – og helt med rette – at det faldt uden for nævnets kompetence at tage stilling til, om indvindingen trods ophævelsen af indvindingstilladelsen kunne fortsætte på grundlag af tidligere meddelte tilladelser "eller på andet grundlag". Det sidste sigter antageligt til tilsynsmyndighedens (her kommunens) adgang til efter omstændighederne at tolerere fortsat vandindvinding trods tilladelsens annullation, indtil der er sket retlig lovliggørelse efter gennemførelse af de påkrævede miljøvurderinger. Efter nævnets afgørelse har Kalundborg Kommune da også i begyndelsen af oktober 2023 besluttet, at indvindingen af vand fra Tissø kan fortsætte i overensstemmelse med vilkårene i den udløbne indvindingstilladelse fra 2001. Kommunen har herved lagt vægt på, at der er behov for at forsyne en række store produktionsvirksomheder af national betydning med procesvand, og at den retlige lovliggørelse forventes tilvejebragt inden for en begrænset periode. Kommunen ses dog ikke at have forholdt sig til, at indvindingstilladelsen blev ophævet som følge af en tilsidesættelse af EU-retlige regler i habitatdirektivet og vandrammedirektivet, hvilket kan betyde, at adgangen til at tolerere den fortsatte ulovlige vandindvinding indsnævres i forhold til dansk rets almindelige regler. Se herom **MRF 2021.65 Pkn** med kommentar. Om administrativ tolerance i den mellemliggende periode fra annullation til retlig lovliggørelse se Haugsted: 'Når forvaltningen tolererer lovovertrædelser', i Bryde Andersen m.fl. (red.): Festskrift til Peter Pagh, 2023, s. 279 ff. og Trenskow og Vindfeldt: 'Håndhævelse og lovliggørelse i "mellemprioriteten"', a.st., s. 593 ff.

Ophævelse og hjemvisning af afgørelse i sag om tilladelse til indvinding af overfladevand i Kalundborg Kommune

21/08480, 21/08585

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har truffet afgørelse efter vandforsyningslovens § 20, jf. § 75, stk. 1.[1]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophæver Kalundborg Kommunes afgørelse af 1. juli 2021 om tilladelse til indvinding af overfladevand fra Tissø til industriprocesvand på [matr.nr.1] og hjemviser sagen til fornyet behandling.

De indbetalte klagegebyrer tilbagebetales.

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. vandforsyningslovens § 84, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet

2. Sagens oplysninger.

2.1 Området

2.2 Natur- og planforhold.

2.2.1 Natura 2000-områder

2.2.2 Vandområdeplanerne.

2.2.3 Naturbeskyttelseslovens § 3.

2.3 Den påklagede afgørelse.

2.3.1 Vandindvindingstilladelsen.

2.3.2 Tilladelsens bilag.

2.4 Klagens indhold.

2.5 Andre bemærkninger til klagen.

2.6 Nye oplysninger under sagens behandling.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse. ...

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Indledende bemærkninger

3.2.2 Ad 1) Vandforsyningsplanens gyldighed.

3.2.3 Ad 2) Påvirkning af Natura 2000-område.

3.2.4 Ad 3) Påvirkning af målsatte overfladevandområder

3.2.5 Ad 4) Tidsbegrænsning af tilladelsen.

3.2.6 Ad 5) Indvindingsbehov.

3.2.7 Ad 6) Retsvirkningen af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets øvrige bemærkninger

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse.

4. Bilag 1.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 14. juli 2021 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Sportsfiskerforbund (klager 1) og den 20. juli 2021 af Danmarks Naturfredningsforening (klager 2).

Klager 1 har navnlig anført, at

- indvindingen samt etablering af et nyt stemmeværk og styringsmodel er et samlet projekt, der burde have været screenet efter miljøvurderingsloven,^[4]
- der burde have været udarbejdet en konsekvensvurdering af projektets påvirkning af Natura 2000området og derfor også en fuld miljøkonsekvensvurdering,
- projektet er i strid med reglerne om mållopfyldelse efter vandområdeplanerne for bl.a. Tissø og Nedre Halleby Å, og
- indvindingstilladelsen maksimalt kan meddeles for 10 år.

Klager 2 har anført tilsvarende klagepunkter som klager 1 og herudover navnlig anført, at

- der ikke er et aktuelt behov for den mængde vand, der er givet tilladelse til indvinding af, og
- vandforsyningsplanen ikke er vurderet efter miljøvurderingslovens regler, hvorfor planen er ugyldig.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.4.

2. Sagens oplysninger

Sagen omhandler tilladelse til indvinding af overfladevand fra Tissø til industriprocesvand.

2.1. Området

Tissø er beliggende ca. 12 km sydøst fra Kalundborg. Den omhandlede indvinding foregår fra den nordvestlige del af søen på [matr.nr.1].

Tissø er en del af Åmose Å og Halleby Å vandsystemet. Vandet løber fra Øvre Halleby Å til Tissø i søens nordøstlige hjørne og videre fra søen og ud i Storebælt gennem Nedre Halleby Å i den vestlige del af søen. Der er herudover flere andre tilløb til Tissø.

Det fremgår af regulativet for Tissø, at søens areal er ca. 12,3 km² ved et vandspejl i kote 1,00 m (DNN) og med en største vanddybde på 13,5 m under vandspejlet. Søens opland er ca. 418 km² ved udløbet til Nedre Halleby Å.

Ved udløbet af Tissø i Nedre Halleby Å st. 300 er der etableret et stemmeværk med en faunapassage rundt om stemmeværket. Stemmeværket er tilladt ved Vestsjællands Amts afgørelse af 17. april 2001 i medfør af bl.a. vandløbslovens § 48.[5] Af tilladelsen fremgår det, at vandstanden i Tissø reguleres jævnt mellem følgende sigtepunkter (DNN): 1. april – kote 1,47, 15. juni – kote 1,23, 15. juli – kote 1,10, 15. august – kote 0,95, 15. september – kote 0,85. I den sydlige del af Tissø er der en række mindre øer, som forskellige fuglearter yngler på, herunder dværgterne, fjordterne og klyde. I tilladelsen til etablering af stemmeværket af 17. april 2001 er anlæggelsen af 3-4 af disse fugleøer i Tissø stillet som vilkår af amtet.

Nedre Halleby Å er ifølge vandplandata.dk 11,34 km lang. Nedstrøms stemmeværket i Nedre Halleby Å st. 300 løber Bøstrup Å ud i Nedre Halleby Å i st. 457. Vandløbet løber ud i Storebælt gennem vandområdet Flasken.

Øvre Halleby Å er ifølge vandplandata.dk 9,81 km lang og har sit udløb i Tissø.[6]

2.2. Natur- og planforhold

2.2.1. Natura 2000-områder

Tissø og området omkring søen er omfattet af Natura 2000-område nr. 157, Åmose, Tissø, Halleby Å og Flasken, der består af habitatområde H138 og fuglebeskyttelsesområde F100.

Det fremgår af afsnit 2.3 i den reviderede basisanalyse 2022-2027 for Natura område nr. 157, at området er karakteriseret af Tissø og Halleby Å, som gennemløber området fra Øresø i nord til Flasken ved udmundingen i Storebælt i sydvest.[7] Af Natura 2000-planens afsnit 2.1 fremgår det, at området specielt er udpeget for at beskytte rastende gæs og svaner samt yngleforekomster af bl.a. dværgterne, fjordterne, plettet rørvagtel, rørdrum og rørhøg.[8] Området er endvidere specielt udpeget for at beskytte levesteder for odder og den lille snegl, skæv vindelsnegl, samt flere naturtyper, herunder surt overdrev og tidvis våd eng omkring Nedre Halleby Ås udløb ved Flasken og kalkoverdrev og rigkær omkring Tissø. Herudover fremgår det, at områdets søer, vandløb og Hallebyåens uregulerede udløb i Storebælt særligt skal beskyttes. Endeligt fremgår det, at af interessante arter i området bør pigsmertling nævnes.

Udpegningsgrundlaget for habitatområde H138 er ifølge afsnit 2.2 i Natura 2000-planen fra juni 2023 følgende:

Udpegningsgrundlag for Habitatområde nr. 138		
Naturtyper:	Flodmunding (1130)	Lagune* (1150)
	Strandvold med enårige planter (1210)	Strandvold med flerårige planter (1220)
	Enårig strandengsvegetation (1310)	Strandeng (1330)
	Grå/grøn klit* (2130)	Søbred med småurter (3130)
	Kransnålalge-sø (3140)	Næringsrig sø (3150)
	Vandløb (3260)	Tør hede (4030)
	Tørt kalksandsoverdrev* (6120)	Kalkoverdrev* (6210)
	Surt overdrev* (6230)	Tidvis våd eng (6410)
	Rigkær (7230)	Bøg på muld (9130)
	Ege-blandskov (9160)	Skovbevokset tørvemose* (91D0)
	Elle- og askeskov* (91E0)	
Arter:	Skæv vindelsnegl (1014)	Pigsmørling (1149)
	Stor vandsalamander (1166)	Odder (1355)

Naturtyper og arter, der udgør det gældende udpegningsgrundlag for Natura 2000-området. Tal i parentes henviser til de talkoder, som benyttes for naturtyper og arter fra habitatdirektivets bilag 1 og 2. * angiver, at der er tale om en prioriteret naturtype. Udpegningsgrundlag for habitatområder er blevet revideret som beskrevet i basisanalysen.

Med opdateringen af udpegningsgrundlaget er naturtypen, 1210 strandvold med enårige planter tilføjet i forhold til udpegningsgrundlaget på tidspunktet for den påklagede afgørelse. [9]

Det fremgår af MiljøGIS for Natura 2000-planen 2022-2027, at der er flere søer af typen 3150 næringsrig sø og af typen 3130 søbred med småurter beliggende opstrøms Tissø langs Øvre Halleby Å. [10] Flere af disse søer er ifølge topografiske kort beliggende under kote 1,5-1,75 m.

Det fremgår endvidere, at Nedre Halleby Å og Øvre Halleby Å er udpeget som 3260 vandløb med vandplanter.

Herudover er der flere områder helt ned til eller i umiddelbar nærhed af Tissø, der er udpeget som 6210 kalkoverdrev eller 7230 rigkær. Ifølge topografiske kort er et kalkoverdrev og et rigkær på Tissøs østbred beliggende ned til kote 1,5. [11]

Udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområdet F100 er ifølge afsnit 2.2 i Natura 2000-planen fra juni 2023 følgende: [12]

Udpegningsgrundlag for Fuglebeskyttelsesområde nr. 100		
Fugle:	Rørdrum (Y)	Pibesvane (T)
	Sangsvane (T)	Grågås (T)
	Sædgås (T)	Blisgås (T)
	Havørn (Y)	Stor skallesluger (T)
	Fiskeørn (TY)	Rød glente (Y)
	Rørhøg (Y)	Plettet rørvagtel (Y)
	Klyde (Y)	Brushane (Y)
	Dværgterne (Y)	Fjordterne (Y)

Fugle, der udgør det gældende udpegningsgrundlag for Natura 2000-området. I parenteserne står "T" for trækfugl og "Y" for ynglefugl. Udpegningsgrundlag for fuglebeskyttelsesområder er blevet revideret som beskrevet i basisanalysen.

Udpegningsgrundlaget er gennemgået i 2018-22. Fiskeørn er ikke tilstede i fuglebeskyttelsesområde F100. For trækfuglene er følgende fugl ikke tilstede i national eller international væsentlig forekomst: fiskeørn i fuglebeskyttelsesområde F100. Den nævnte fugl gennemgås derfor ikke yderligere, hverken som ynglefugl eller trækfugl.

Med opdateringen af udpegningsgrundlaget er fuglene blisgås, stor skallesluger og klyde tilføjet i forhold til udpegningsgrundlaget på tidspunktet for den påklagede afgørelse.[13]

Nord for Tissø opstrøms Øvre Halleby Å er Natura 2000-område nr. 156, Store Åmose, Skarre Sø og Bregninge Å, der omfatter habitatområde H137 beliggende. På udpegningsgrundlaget herfor er bl.a. pignmerling og odder.[14]

2.2.2. Vandområdeplanerne

Det fremgår af MiljøGIS for vandområdeplanerne 2021-2027, at Tissø, Nedre Halleby Å, Øvre Halleby Å og Bøstrup Å er målsat til god økologisk og kemisk tilstand.[15]

Det fremgår videre, at den samlede økologiske tilstand for Tissø er ringe, idet tilstanden for fytoplankton er moderat, tilstanden for fisk er ringe, tilstanden for anden akvatisk flora, vandets klarhed og iltforhold er god og tilstanden for vandplanter (makrofytter), smådyr (benetiske invertebrater) og miljøfarlige forurenende stoffer er ukendt. Den kemiske tilstand for Tissø er god.

Det fremgår af vandplandata, at der for Tissø er en undtagelse for opfyldelse af miljømålet for den økologiske tilstand inden 2027 på grund af belastning med fosfor og en stor bestand af fredfisk.[16]

For Nedre Halleby Å fremgår det af MiljøGIS, at den samlede økologiske tilstand for vandløbet er dårlig, idet tilstanden for fisk er dårlig, tilstanden for fyto-benthos er god, tilstanden for vandplanter er ringe, tilstanden for smådyr er moderat og tilstanden for miljøfarlige forurenende stoffer er ukendt. Den kemiske tilstand er ukendt.

Videre fremgår det, at der er vedtaget en indsats om genslyngning af Nedre Halleby Å.

For Øvre Halleby Å fremgår det af MiljøGIS, at den samlede økologiske tilstand for vandløbet er ringe, idet tilstanden for fisk er moderat, tilstanden for vandplanter er ringe, tilstanden for smådyr og fyto-benthos er god og tilstanden for miljøfarlige forurenende stoffer er ukendt. Den kemiske tilstand er ukendt.

Videre fremgår det, at der er vedtaget en indsats om fjernelse af en fysisk spærring ved Strids Mølle i Øvre Halleby Å.

2.2.3. Naturbeskyttelseslovens § 3

Det fremgår af Arealinformation på Danmarks Miljøportal,^[17] at Nedre Halleby Å, Øvre Halleby Å, Bøstrup Å samt flere af de øvrige tilløb til Tissø er beskyttet efter naturbeskyttelseslovens^[18] § 3.

Endvidere fremgår det, at Tissø er registreret som en § 3-beskyttet sø.

Herudover er arealerne rundt om Tissø i vidt omfang registreret som § 3-beskyttet eng eller mose, hvilket også er gældende for arealerne omkring Nedre Halleby Å, Øvre Halleby Å og Bøstrup Å.

2.3. Den påklagede afgørelse

2.3.1. Vandindvindingstilladelsen

Kalundborg Kommune har den 1. juli 2021 i medfør af vandforsyningslovens § 20 meddelt en tilladelse til indvinding af 6,7 mio. m³ vand pr. år fra Tissø fra indvindingsanlæg på m[matr.nr.1]. Tilladelsen er meddelt for en periode på 30 år.

Tilladelsen er meddelt efter ansøgning den 27. september 2016 fra [virksomhed1] om indvinding af 7 mio. m³ vand pr. år til procesvand til industri.

Det fremgår endvidere af tilladelsen, at der tidligere, den 6. juli 1962, er meddelt en tilladelse til indvinding af 3 mio. m³ vand pr. år, og at denne tilladelse den 17. april 2001 blev fornyet og forøget til 5 mio. m³ vand pr. år. Af ansøgningen om fornyelse af indvindingstilladelsen fremgår det, at tilladelsen fra den 17. april 2001 udløb den 1. april 2010, men at den af Kalundborg Kommune har været administrativt forlænget til kommunens vedtagelse af de kommunale vandhandleplaner. Vedtagelsen af disse planer er ifølge ansøgningen sket, og ansøger har derfor ønsket at få den udløbne tilladelse fornyet.

Af tilladelsen fremgår det, at der i perioden 2010-2020 har været indvundet mellem lidt under 3,5 mio. m³ vand pr. år og lidt over 4,0 mio. m³ vand pr. år. I perioden 2018-2020 har indvindingen været tæt på 4,0 mio. m³ vand pr. år.

Herudover fremgår det, at der på tidspunktet for tilladelsen er meddelt tilladelser til indvinding af overfladevand fra Tissø på samlet 176.000 m³ vand pr. år fra øvrige indvindinger.

Det fremgår endvidere, at tilladelsen bl.a. er meddelt på vilkår om, at det maksimale flow i vandindtaget ikke må overstige 0,42 m/s, og at hvis vandstanden falder til under 0,74 DVR90 (0,8 DNN), skal indvindingen reduceres svarende til 360 m³ i timen.

Videre er der i tilladelsen stillet vilkår om, at ansøger, inden et år efter indvindingstilladelsen er meddelt, skal ansøge om en afgørelse efter vandløbsloven til etablering af et nyt stemmeværk, så stemmeværket kan styres efter den nye styringspraksis, der bygger på vandføringen beskrevet i DHI's rapport om "Styring af Tissø stemmeværk". Rapporten er vedlagt som bilag til tilladelsen. Det fremgår af tilladelsen, at det er ansøger, der efter modtagelsen af

vandløbsafgørelsen skal gennemføre anlægsetableringen og efterfølgende stå for drift og vedligehold af stemmeværket. Videre fremgår det, at indtil der er etableret et nyt stemmeværk, reguleres vandstanden fortsat med det nuværende stemmeværk og efter den eksisterende sigepunktskurve. Det er præciseret, at ansøger kun må indvinde op til 5 mio. m³ vand pr. år, indtil et nyt stemmeværk er i drift.

Endvidere er der stillet vilkår om, at der skal etableres mindst tre tryktransducere til løbende måling af vandstanden i søen samt flowmålere ved ind- og udløb fra søen. Udløbssensorer etableres i forbindelse med ombygningen af stemmeværket. Videre skal ansøger føre logbog over vandstand og vandføring og af stemmeværkets position.

Der er endvidere stillet vilkår om, at der ved den årlige naturpleje skal foretages opmåling af fugleøernes terræn – for hver ø udmåles en topkote og et punkt, der repræsenterer øens gennemsnitlige højde, så det sikres, at øerne har en højde på minimum 1,6 m DVR90. Hvis minimumshøjden ikke længere er opfyldt, eller der i øvrigt sker anden skade på øerne, som ændrer deres egnethed som yngleplads for ternefugle, skal restaurering af øerne foretages og betales af ansøger efter en plan godkendt af Kalundborg Kommune. Videre fremgår det, at hvis der, på baggrund af den løbende overvågning, foretaget af Miljøstyrelsen, viser sig en svigtende ynglesucces, fordi øerne fysisk ikke fungerer efter hensigten, skal vedligeholdelse og udformning af fugleøerne tages op med kommunen og om nødvendigt ændres.

Herudover er der stillet vilkår om, at der skal udarbejdes en plan for monitorering, der kan vise, om den nye fiskepassage ved det nye stemmeværk virker efter hensigten. Planen skal godkendes af Kalundborg Kommune.

Det fremgår af tilladelsen, at ansøgningen om en indvindingsmængde på 7 mio. m³ vand pr. år er begrundet i en prognose for vandbehovet lavet i samarbejde med ansøgers nuværende og kommende aftagere af vand fra Tissø. Af prognosen for vandbehov fra januar 2021 fremgår det, at der i perioden 2024-2030 er et vandbehov på 5.515.500-7.215.500 m³ vand pr. år, hvoraf 1 mio. m³ vand pr. år er sat af til en reserve til et eventuelt øget behov hos de eksisterende aftagere eller hos nye aftagere.

I forhold til den tilladte indvindingsmængde fremgår det af tilladelsen, at de udarbejdede undersøgelser og modeller af konsekvenserne ved vandindvinding fra Tissø er lavet ud fra en indvinding på henholdsvis 5 og 7 mio. m³ vand pr. år. For ikke at overskride disse rammer har Kalundborg Kommune vurderet, at der alene kan gives en tilladelse til indvinding af 6,7 mio. m³ vand pr. år til ansøger. De resterende 300.000 m³ vand pr. år skal ifølge kommunen dække de nuværende og fremtidige behov for de øvrige indvindinger fra Tissø.

Om indtaget af vand fremgår det af tilladelsen, at disse er placeret 175-200 m fra bredden i søens nordvestlige hjørne. Vandet ledes via tre indtagsledninger placeret i 4-9 meters dybde gennem en 25 mm grovrør i pumpestationen og videre gennem et selvrensende filter, inden det pumpes videre.

Det fremgår af tilladelsen, at den er i overensstemmelse med Kalundborg Kommunes vandforsyningsplan 1998-2010, idet det er en forudsætning for planen, at der fortsat kan indvindes overfladevand til industrier.

Herudover fremgår det af tilladelsen, at for at forbedre mulighederne for at styre vandstanden i Tissø for i højere grad at tilgodese minimumsvandføringen i Nedre Halleby Å, skal det nye stemmeværk etableres i overensstemmelse med den model, som er beskrevet i DHI's rapport om "Styring af Tissø stemmeværk". Vilkår til styringspraksis og vedligeholdelse af det nye

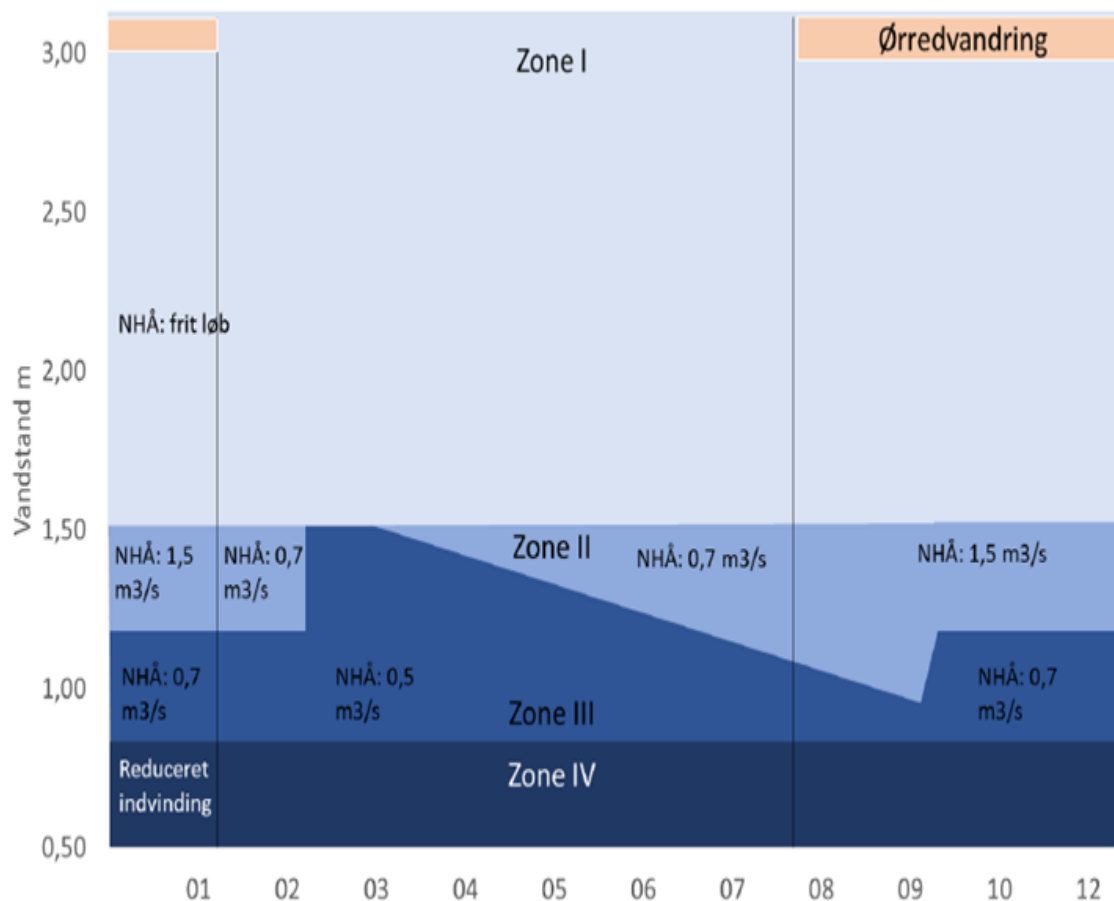
stemmeværk vil ifølge tilladelsen blive beskrevet i den selvstændige vandløbsafgørelse om etablering af stemmeværket, som ansøger er forpligtet til at søge om. Det forudsættes i indvindingstilladelsen, at stemmeværket bliver bygget om, så stemmeværket går på tværs af hele vandløbets profil, og at der etableres fire styrbare porte. Minimumsvandføringen skal ledes gennem den ene af portene i stedet for via overløbskant og omløb som ved det nuværende stemmeværk. Der skal være en fiskepassage i porten, der altid er åben. Herudover fremgår det, at der er opstillet en styringsmodel, der styrer vandføringen i fire zoner, og som i langt højere grad vil kunne sikre vandføringen i Nedre Halleby Å. Af DHI's rapport afsnit 6 fremgår to modeller for en fremtidig styring af det nye stemmeværk: Om styringsmodel A fremgår følgende:

"Overordnet styres efter at lukke så meget vand ud som muligt, når vandstanden er over 1,47 meter (zone I). Dette skal ske ved, at samtlige fire porte åbnes. Er der tale om et højere zonennummer, vil man kun operere én af portene, således at minimumsvandføringen holdes. Det aktuelle zonennummer evalueres på nedenstående måde i prioriteret rækkefølge for hvert tidskridt i simuleringen:

1. Zone I (højvande, vandstand over 1,47 m): Alle fire slug åbnes, maksimal afledning af vand for at forebygge risiko for oversvømmelse.
2. Zone II: Vandføring styres efter henholdsvis 0,7 m³/s og 1,5 m³/s for at opfylde krav til ørredvandring.
3. Zone III: Vandføring styres efter henholdsvis 0,5 og 0,7 m³/s for at opfylde krav til ørredopvækst og ophold.
4. Zone IV (lavvande, vandstand under 0,8 m): Indvindingen reduceres af miljøhensyn (vandføring er som i zone 3).

Ved at basere styringsmodellen på 6 timers intervaller sikres, at der ikke sker højfrekvente zoneskift, hvor vandstanden i modellen svinger i forbindelse med zoneovergange.

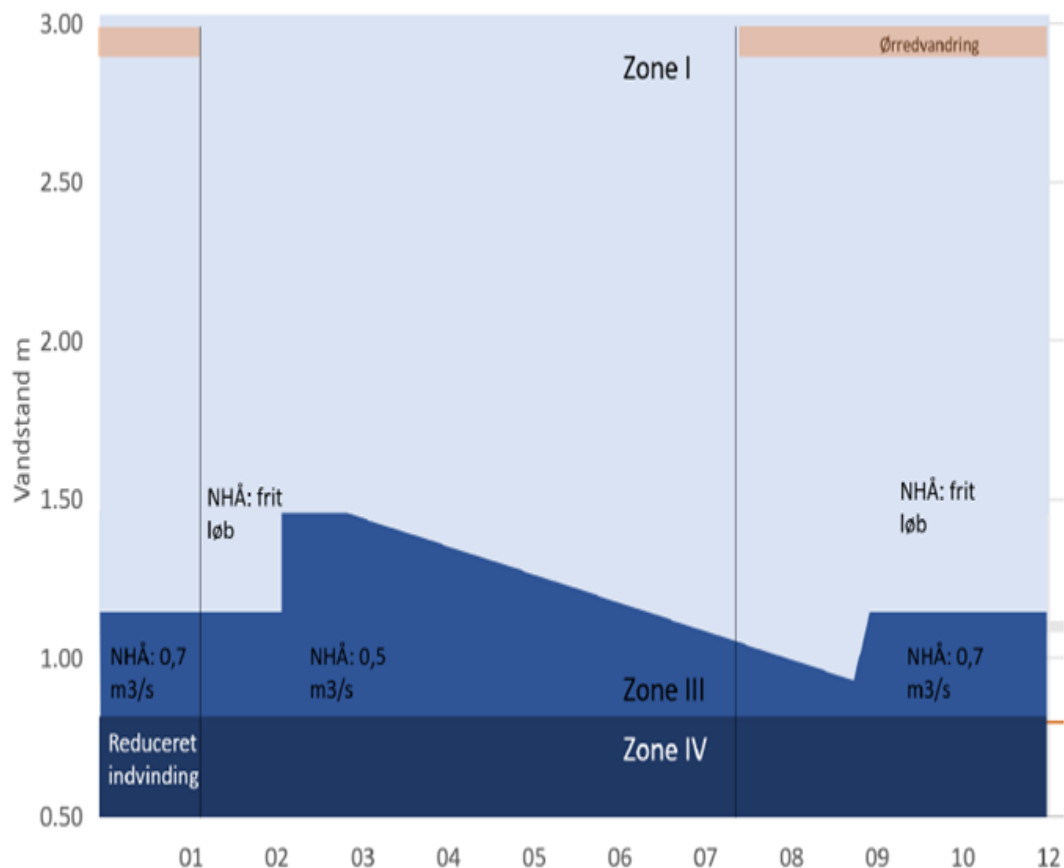
Styringsmodellen forudsætter, at det er muligt at styre forholdsvis nøjagtigt på vandføring, f.eks. ud fra pålidelig online vandføringsmåling."



Om styringsmodel B fremgår følgende:

”Styringsmodel B bygger i lighed med styringsmodel A på en zoneinddeling, men adskiller sig ved at operere med kun 3 zoner idet Zone 1 og Zone 2 fra styringsmodel A her er slået sammen. Det betyder at alle porte åbnes, når grænsen mellem zone II og III overskrides. Dette indebærer, at stemmeværket ikke styres efter en minimumsvandføringen på 1,5 m³/s. Denne vandføring vil kun opstå, når samtlige porte er åbne og de hydrauliske betingelser, såsom søvandstand og tilstrømning, muliggør vandføringer af denne størrelse. Styringsmodel Bs zoneinddeling er:

1. Zone I (højvande, vandstand over 1,47 m): Alle fire slug åbnes, maksimal afledning af vand for at forebygge risiko for oversvømmelse.
2. Zone III: Vandføring styres efter henholdsvis 0,5 og 0,7 m³/s for at opfylde krav til ørredopvækst og ophold.
3. Zone IV (lavvande, vandstand under 0,8 m): Indvindingen reduceres af miljøhensyn (vandføring er som i zone.”



Om fugleøerne fremgår det af tilladelsen, at vilkåret om fugleøer er en videreførelse af det tidligere gældende. Videre fremgår det, at øerne i oktober 2009 blev genopbygget med randsikring og hævnning af centrale partier til en absolut højde på mellem 1,7 og 1,8 m (DVR90). Øerne skal fungere som levested (yngleplads) for ternefugle, og de skal derfor have karakter af vegetationsløst strandterræn. Høj vintervandstand, der oversvømmer øerne, nedsætter tilgroning og behov for nedskæring, men i yngleperioden fra april til og med juli skal øerne ifølge tilladelsen være blotlagte. Dette indebærer, at vandstanden i søen skal være mellem 1,2 m og 1,4 m og ikke overstige 1,6 m i denne periode. Hvis det viser sig, at forudsætningen herom ikke holder, og at f.eks. øget nedbør bevirker et højere vandspejl end forudsat, kan det ifølge tilladelsen komme på tale at ombygge øerne med en højere topkote. Endvidere fremgår det, at der trods vinteroversvømmelse er behov for, at øerne årligt gennemgås, og at opvækst af krat og anden vegetation nedskæres, ligesom der kan være behov for, at ansøger udbedrer skader og slid som følge af bølgeslag og overskylning i vintersæsonen.

I forhold til fiskebestanden i søen fremgår det af tilladelsen, at det skal sikres, at fiskene via den nye fiskepassage kan passere stemmeværket som forventet. Videre fremgår det, at den øgede vandføring i Nedre Halleby Å burde give en forbedring af forholdene for ørreder i vandløbet sammenlignet med de nuværende forhold. Koblet med en fiskesluse i stemmeværket forventes en overordnet forbedring for ørrederne. For at kvantificere dette fremgår det af tilladelsen, at der stilles vilkår om, at der udarbejdes en plan for en monitoring, der kan vise, om den nye fiskepassage virker efter hensigten. Planen for kontrolovervågningen skal sendes som et element i den samlede ansøgning om vandløbsgodkendelse til etablering af det nye stemmeværk og den ændrede styringspraksis.

Det fremgår endvidere af tilladelsen, at det er undersøgt, om den nuværende regulering af Tissø kan forbedres og sikre naturværdier og god økologisk tilstand. DHI's model i rapporten "Styring af Tissø stemmeværk" har ifølge tilladelsen vist, at minimumsvandføring kan opnås en

større del af tiden, hvis stemmeværket styres efter vandføring i stedet for ud fra den eksisterende sigtepunktskurve. Derudover er der regnet på indvindingsmængde, klimaændringer og klimavariabilitet. En ombygning af stemmeværket og implementering af ny styringsmodel vil ifølge tilladelsen kunne forbedre forholdene markant.

Herudover fremgår det af tilladelsen, at Kalundborg Kommune, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, har foretaget en vurdering af om projektet kan påvirke Natura 2000-områder væsentligt.^[19] Kommunen har i vurderingen heraf henvist til to vedlagte rapporter fra DHI, "Væsentlighedsvurdering af ny styring af Tissø stemmeværk samt ændring af vandindvinding. Effekter på fugle, fisk og bundvegetation" og "Væsentlighedsvurdering af ændret styringspraksis i Tissø i forhold til terrestriske naturtyper og arter". I rapporterne er der vurderet på påvirkningen af området ved scenarier for indvinding på henholdsvis 0, 5 og 7 mio. m³ vand pr. år med den nuværende og den foreslåede nye styringspraksis og stemmeværk. Ifølge kommunen sammenfatter rapporterne om den mulige påvirkning af fugle, fisk og bundfauna, at den modellerede vandstandsændring er begrænset ved de foreslåede ændringer i vandindvinding og styringspraksis, og at et nyt styringsscenarie medfører en øget vandføring i Nedre Halleby Å i de vigtigste faser af havørredens gydeperiode, hvilket er en forbedring af forholdene.

Videre har Kalundborg Kommune om den lille risiko for oversvømmelse af fugleøerne, som rapporten har identificeret, anført, at hyppigheden af oversvømmelser ved de forskellige scenarierne ikke adskiller sig markant fra den nuværende situation, hvor bl.a. vindstuvning er udløsende faktor for oversvømmelser.

Kalundborg Kommune har sammenfattende om påvirkning af fugle, fisk og bundvegetation vurderet, at der ikke er tale om en væsentlig negativ påvirkning.

I forhold til terrestriske naturtyper, der findes langs Tissøs bredder (rigkær, elle- og askeskov og kalkoverdrev) samt arten skæv vindelsnegl i søens bredzone, henviser Kalundborg Kommune til beskrivelsen i rapporterne om, at styringspraksis kun berører og ændrer ved vandstande, der ligger lavere end det terræn, som naturtyperne og skæv vindelsnegl er udbredt på. Af den grund har kommunen vurderet, at der ikke sker væsentlig påvirkning af de terrestriske naturtyper eller skæv vindelsnegl.

På baggrund af vurderingen af, at der ikke sker en væsentlig påvirkning af arter eller naturtyper på udpegningsgrundlagene eller bilag IV-arter, har Kalundborg Kommune fundet, at der ikke skal foretages yderligere konsekvensvurderinger.

I forhold til målopfyldelse efter vandområdeplanerne er der i tilladelsen henvist til, at det fremgår af DHI's vedlagte rapporter, at vandindvindingen ikke vil ændre fluktuation, opholdstid, vandføring, vandstand mv., så det vil få betydning for bundvegetationen i Tissø. Derudover fremgår det, at de foreslåede ændringer i styring og vandindvinding ikke vil have en signifikant effekt på de residente fisk i søen, da ændringerne i forholdene i søen ligger inden for de nuværende årstidsvariationer. Ændringerne i vandføringen, som følge af ny styring og vandindvinding, forventes heller ikke at have en negativ påvirkning på å-miljøet sammenholdt med den nuværende styringsmodel eller et scenarie uden stemmeværk.

Videre fremgår det af tilladelsen, at der i forhold til Nedre Halleby Å er særlig fokus på vandrende fisk, herunder havørred. Kalundborg Kommune har vurderet, at ændringer i styringen vil medføre en øget vandføring i Nedre Halleby Å i de vigtige faser af havørredens gydeperiode, hvilket vil forbedre den økologiske tilstand for havørrederne i forhold til den nuværende situation, hvor vandføringen potentielt stoppes i sommerperioden. Kommunen

har endvidere anført, at det forventes, at de dårlige iltforhold og den svage vandføring i vandløbet bliver forbedret som følge af tilladelsens krav om en minimumsvandføring i vandløbet efter den nye styringspraksis.

Ifølge Kalundborg Kommune vil stemmeværket dog stadig være en fysisk forhindring, som ørreden og andre gydefisk skal forcere for at kunne trække længere op i å-systemet. Til imødegåelse heraf er den åbne fiskeport som en fiskepassage indarbejdet i projektet.

Indvindingen er ifølge Kalundborg Kommune beregnet til at udgøre 17-34 % af medianminimumsvandføringen og mellem 18-36%, hvis klimaændring og klimavariation indregnes. Der er ifølge kommunen regnet på vandføring i Nedre Halleby Å både ved opgang af fisk i efteråret samt ved ungfisks vandring nedstrøms om foråret. Det er kommunens beregning, at vandføringen hele året vil være minimum 0,5 m³/s. 23 % af tiden vil en vandføring på 0,7 m³/s ikke kunne opnås ved en indvinding på 7 mio. m³ vand pr. år. En naturlig varierende vandføring har ifølge kommunen betydning for fisk, og variansen i vandløbet er derfor beregnet. Beregningerne viser ifølge kommunen, at det regulerede system efter den nye styringsmodel har en større variation i vandføring, både i forhold til en situation uden stemmeværk og indvinding og i forhold til det nuværende stemmeværk.

Beregninger viser ifølge Kalundborg Kommune, at indvinding fra Tissø har forholdsvis begrænset betydning på EQR-værdien for DFFVa nedstrøms Tissø, idet der er beregnet mindre end 20 % risiko for negativ tilstandsændring, og at den empiriske formel for DFFVa peger på moderat tilstand (i den lave ende). Videre fremgår det, at beregning med vandområdeplan 3-modellen, tillagt indvinding fra Tissø, har belyst, hvordan indvindingen fra Tissø påvirker DFFVa i forhold til grundvandsindvindinger for den samlede strækning fra Tissø til udløbet i Storebælt. Der er ifølge kommunen mindre end 20 % risiko for ændring af EQR for DFFVa, dog er der på strækningen fra Tissø til udløb fra Bøstrup Å 20-50 % sandsynlighed for reduceret tilstand. Styringen af stemmeværket efter år 2000 kan ifølge kommunen have haft en negativ på DFFVa. Kommunen har i forbindelse med ovenstående henvist til en vedlagt rapport fra GEUS.

Det er videre anført, at der ikke findes en formel DFFV₀ for ørred i vandløb og det er usikkert om god tilstand for ørred i Nedre Halleby Å kan opnås. Ligeledes er vandføringer på 0,5 og 0,7 m³/s ikke en sikkerhed for der kan opnås god tilstand i Nedre Halleby Å, men et mål for at der mulighed for at der kan komme bedre vandgennemstrømning og dermed bedre forhold for ørred og vandløbet.

Kalundborg Kommune har anført, at der ved indvinding fra vandløb til dambrug altid skal opretholdes en vandføring på mindst halvdelen af medianminimumsvandføringen i vandløbet, jf. Miljøstyrelsens svar på spørgsmål 1301 til Miljøministeren.[20] Kommunen har hertil bemærket, at indvindingen i dette tilfælde sker fra en sø og opstilling af massebalance fra vandområdet viser, at der er andre betydende faktorer end medianminimumsvandføringen, og at der derfor ikke kan drages en direkte parallel mellem indvinding fra vandløb til dambrug og indvinding af overfladevand fra en sø.

Videre har Kalundborg Kommune oplyst, at medianminimumsvandføringen i Nedre Halleby Å kan beregnes til 651 l/s beregnet over en 17-årig periode. Beregning af vandføring ved den nye styringspraksis efter vandføring viser ifølge kommunen, at medianminimumsvandføringen vil være mindst 500 l/s hele året. Det betyder, at en ny styring vil medføre, at medianminimumsvandføringen ikke bliver mindre end 50 % af nuværende medianminimumsvandføring. Samtidig har DHI ifølge kommunen designet den nye

styringsmodel til at være bedre til at bevare vandføringsvariation end den tidligere styringsmodel. Videre har kommunen bemærket, at medianminimumsvandføring er en gennemsnitlig beregnet størrelse. Det er ifølge kommunen vigtigt at være opmærksom på, at Tissø er et stort vandsystem, og at alle beregnede størrelser dækker over store variationer mellem årene afhængig af vejrforholdene. Alle modeller og beregninger giver et godt billede af vandsystemet, men der vil i et naturligt vandsystem altid være særligt tørre eller våde år, som vil falde uden for de beregnede procenter og gennemsnitsbetragtninger.

På den baggrund har Kalundborg Kommune vurderet, at vandindvindingen fra Tissø, inklusiv et nyt stemmeværk og en ny styring, ikke forringer Tissø og Nedre Halleby Ås økologiske tilstand og ikke hindrer målopfyldelse af Tissø og Nedre Halleby Å i forhold til kravet om god økologisk tilstand i vandområdeplanerne.

Herudover har Kalundborg Kommune påpeget, at indvindingen af overfladevand erstatter indvindingen af grundvand, og at indvindingen dermed er med til at skåne grundvandsreserverne.

Endeligt fremgår det af afgørelsen i forhold til screening efter miljøvurderingsloven, at indvinding af overfladevand ikke er omfattet af miljøvurderingsloven, og at Kalundborg Kommune derfor har vurderet, at der ikke skal laves en screening i forbindelse med tilladelsen. Videre har kommunen anført, at en nulpunktsvurdering af søen uden indvinding og stemmeværk er foretaget i forbindelse med den tidligere indvindingstilladelse. Kommunen har vurderet, at der i forbindelse med indvindingstilladelsen er taget tilstrækkelige miljømæssige hensyn til den påvirkning, vandindvindingen kan have på natur og miljø.

2.3.2. Tilladelsens bilag

Kalundborg Kommune har i den påklagede afgørelse henvist til en række rapporter og notater, der er vedlagt afgørelsen som bilag. I det følgende gengives det væsentligste af indholdet af rapporterne, som ikke allerede er gengivet ovenfor.

Styring af Tissø Stemmeværk – DHI's rapport af juni 2020

Det fremgår af rapportens s. 8, at formålet med rapporten er at opnå en styring af vandstanden i Tissø, så der nu og i fremtiden kan leveres overfladevand til Kalundborgs industri med en høj grad af forsyningsikkerhed. Reguleringen af vandstanden skal derudover ske på en bæredygtig måde, der tager hensyn til landbrug, natur, rekreative interesser og risikoen for oversvømmelser.

Styringsmodellerne, der er gengivet oven for i tilladelsen, fremgår af rapportens afsnit 6.

Væsentlighedsvurdering af ændret styringspraksis i Tissø i forhold til terrestriske naturtyper og arter – Kalundborg Kommunes notat af 2. februar 2021

Det fremgår af notatets s. 6 ff., at de to vådbundstyper 7230 rigkær og 91E0 elle- og askeskov findes nær Tissøs bred og derfor vil kunne blive påvirket af ændringer i vandspejlet, der enten udtørre arealet som følge af vandstandssænkning eller oversvømmer det i kraft af en aktiv tilbageholdelse af vand i Tissø. Videre fremgår det, at det er Kalundborg Kommunes vurdering,

at de tørre naturtyper, overdrevstyperne 6120 tørt kalksandsoverdrev og 6210 kalkoverdrev og skovtyperne 9130 bøg på muld og 9160 Ege-blandskov, som udgangspunkt ikke vil blive påvirket af forandret vandtilgængelighed som følge af ny styringspraksis. Ét areal med kalkoverdrev er dog ifølge kommunen kortlagt med samme nærhed til vandfladen som det tilstødende rigkær, og dette kalkoverdrev må derfor også vurderes nærmere.

Om elle- og askeskov fremgår det, at naturtyperne ligger tæt på søbredden ned til kote 1,75 m. Asketræer og i særdeleshed elletræer er meget robuste i forhold til vandmættet eller vanddækket terræn omkring rødderne og forventes derfor ikke at blive fortrængt af en forhøjet vandstand i sommerperioden, navnlig da kun arealer i kote 1,5 m og nedefter berøres. Den lidt hyppigere lave vandstand i vinterperioden vil ifølge Kalundborg Kommune ikke påvirke naturtypen på grund af den lave omsætning.

Endvidere fremgår det, at fem af de syv kortlagte rigkær langs Tissø ligger i kote 2 m på det laveste punkt. To af rigkærene vurderer Kalundborg Kommune har en nedre grænse ved kote 1,75 m. Kommunen har vurderet, at den ændrede styringspraksis ikke vil påvirke rigkær negativt, idet lavere vintervandstand kun vil ske 10 % af tiden, og idet en øget tilbageholdelse af søens vand primært berører arealerne under kote 1,5 m.

I forhold til kalkoverdrev fremgår det, at naturtypen med beliggenhed i kote 1,75, som det laveste, ikke vil blive berørt af hyppigere oversvømmelse som følge af ændret styringspraksis.

Væsentlighedsvurdering af ny styring af Tissø Stemmeværk samt ændring af vandindvinding. Effekt på fugle, fisk og bundvegetation – DHI's rapport af 7. april 2021

Det fremgår af afsnit 5.1 i rapporten, at vandstanden i Tissø er af afgørende betydning for fuglene i og omkring søen. Nogle arter vil dog være meget mere påvirkede af ændringer i vandstanden end andre, og påvirkningen vil variere over året. Ændringer i middelvandstanden som resultat af de forskellige indvindings- og styringsscenarier (med og uden klimaændring og klimavariabilitet) vil potentielt kunne medføre en væsentlig påvirkning af bestemte fuglearter, mens påvirkningen vil være ringe eller ubetydelig for andre arter.

Videre fremgår det, at i forhold til den nuværende styring med sigtepunktsskurven og en indvinding på 3,5 mio. m³ vand pr. år vil middelvandstanden være ca. 12 cm højere i yngletiden med styring A og ca. 6 cm højere med styring B.

Endvidere fremgår det, at et scenarie med styringsmodel B og en indvinding på 3,5 mio. m³ vand pr. år under fremtidigt klima vil føre til en overskridelse af kravet om maksimum 1,6 m vandstand i 25 % af yngletiden, hvorimod en indvinding på 7 mio. m³ vand pr. år vil føre til en overskridelse i 23 % af yngletiden. Overskridelsen er meget lig den nuværende efter styring med sigtepunktsskurven og vil i de fleste år kun forekomme i starten af yngleperioden, hvorfor overskridelsen ikke vurderes at udgøre en forringelse af yngleforholdene. I scenariet med styringsmodel B og en indvinding på 3,5 mio. m³ vand pr. år vil kravet om minimum 1,2 m vandstand i yngletiden ikke være opfyldt i 10 % af perioden, mens der ikke er opfyldelse i 12 % af tiden i scenariet med 7 mio. m³ vand pr. år. Det vurderes dog ikke at udgøre en væsentlig forringelse af yngleforholdene på fugleløerne, da den manglende opfyldelse af minimumskravet først vil forekomme hen mod slutningen af yngleperioden.

Herudover fremgår det, at kravet til en middelvandstand på minimum 1,9 m fra november til marts ikke vil være opfyldt i store dele af perioden. I klimascenarierne med styring B og en årlig indvinding på 3,5 og 7 mio. m³ vand pr. år vil middelvandstanden fra november til marts være henholdsvis 1,75 m og 1,73 m, hvilket vil resultere i manglende opfyldelse i 61 % og 62 % af perioden. Det vil ifølge rapporten føre til, at de kunstigt anlagte fugleøer i den sydlige del af Tissø vil komme til at stå under vand i under 40 % af tiden. Selvom kravet om oversvømmelse af øerne ikke vil være opfyldt i store dele af vinterhalvåret, vurderes det ikke at udgøre et væsentligt problem, da oversvømmelse igennem en længere sammenhængende periode formentlig vil være nok til at forhindre tilgroning.

Om pignmerling fremgår det af rapportens afsnit 5.4, at der ikke er identificeret nogen habitater eller gydeområder for arten i hverken Halleby Å eller Tissø. Da arten ikke umiddelbart flytter sig over store distancer, men nøjes med natlige fouragering væk fra dagshabitatet, er det ikke sandsynligt, at stemmeværket fungerer som barriere for flytninger mellem Nedre Halleby Å og Tissø. Dog er der en mulighed for, at stemmeværket kan vanskeliggøre interaktioner i bestanden. Videre fremgår det, at pignmerlingen er afhængig af områder med blød bund, fint sediment og lave strømforhold, og at det må antages, at de økologiske forhold i Nedre Halleby Å er tilpas stabiliseret under de nuværende forhold til, at en eventuel bestand af pignmerling har etableret sig i de nicher som vandløbet tilbyder. En overgang til enten en nul indvinding/intet stemmeværk eller nyt stemmeværk/øget vandindvinding vil muligvis ændre på de økologiske forhold i Nedre Halleby Å - både ændret strømforhold og årstidsvariationen. Dette kan ifølge rapporten medføre ændringer i bundforhold og vegetation, hvilket kan have en effekt på en eventuel bestand. Men da hverken bestandstørrelse eller udbredelsen kendes, kan det ikke vurderes, hvilket omfang effekten kan have. I selve Tissø forventes der ikke at være nogen signifikant påvirkning af pignmerlings forhold.

Endvidere fremgår det af rapportens afsnit 5.5, at stemmeværket også stadig vil være en fysisk forhindring, som ørreden skal forcere for at kunne trække længere op i å-systemet. Det er dog planen, at der skal udformes en fiskesluse i det opdaterede stemmeværk, som vil tillade en vandføring gennem stemmeværket, og som fisk kan benytte som passage til og fra søen. Dette er ifølge rapporten en forbedring i forhold til det nuværende system, hvor fiskene skal benytte et omløbsstryg, hvilket i henhold til lokale kilder ikke fungerer optimalt. Fiskeslusen er dog mindre optimal end en situation uden stemmeværk, hvor der er fri passage mellem sø og å. Specielt fisk som pignmerling er begrænset af forhindringer i vandløb, men det er heller ikke givet, at ørreden vil kunne benytte fiskeslusen optimalt.

Det fremgår sammenfattende af rapportens afsnit 6, at der er foretaget en væsentlighedsvurdering af ændringer i styring og vandindvinding i Tissø, med udgangspunkt i effekten på fugle, fisk og bundvegetation. Fokus for rapporten er Tissø samt udløbet til Nedre Halleby Å. Videre fremgår det sammenfattende, at rapporten vurderer effekten af fire styringsscenarier, som inkluderer et scenarie uden stemmeværk og tre scenarier med automatiseret stemmeværk og vandindvindingsniveauer på 3,5, 5 og 7 mio. m³ vand pr. år. De overordnede virkninger på Natura 2000-forholdene er vurderet til at være ændringer i vandstand og vandføring, hovedsageligt som følge af de foreslåede styringsscenarier og i mindre grad som følge af den udvidede vandindvinding. Disse virkninger er sammenholdt med identificeret dyre- og planteliv i søen, med udgangspunkt i tilgængelige data fra enten Overfladevandsdatabasen (ODA), publicerede rapporter eller lokal viden.

Herudover fremgår det sammenfattende af rapporten, at efter at have vurderet mulige effekter på fugle, fisk og bundflora har DHI ud fra de indsamlede data og kendskab til systemet vurderet, at der sandsynligvis ikke er nogen af scenarierne, der vil medføre en negativ ændring for Natura 2000-udpegningsgrundlaget. Vurderingen bunder i, at den modellerede vandstandsændring er begrænset, samt at et nyt styringsscenarie medfører øget vandføring i Nedre Halleby Å i de vigtigste faser af havørredens gydeperiode. Disse omstændigheder burde ifølge rapporten kunne forbedre den økologiske tilstand for havørreder, i forhold til den nuværende situation, hvor vandføringen potentielt stoppes i sommerperioden. Der er desuden identificeret en lille risiko for de fugle, der yngler på de kunstige øer i den sydlige del af søen, hvor særligt kraftige vindforhold eller nedbørsår kan medføre oversvømmelse af øerne i yngleperioden. Dette er dog ikke væsentligt forskelligt fra nu eller fra et nulpåvirkningsscenarie.

For udpegningsarten pignomerling fremgår det sammenfattende af rapporten, at der kan være en risiko for en negativ effekt ved, at ændringerne i strømforholdene kan ændre de økologiske forhold i Nedre Halleby Å, således at der sker en forringelse af mulige habitater. Dog er der ikke fanget pignomerling i Nedre Halleby Å, hvilket tyder på en manglende bestand i vandløbet.

For odder er der ikke identificeret nogen direkte eller indirekte effekt på odderens muligheder for etablering og overlevelse.

Tissø indvinding og styring af stemmeværk. Notat vedrørende påvirkning af vandføring i Nedre Halleby Å – DHI juni 2021

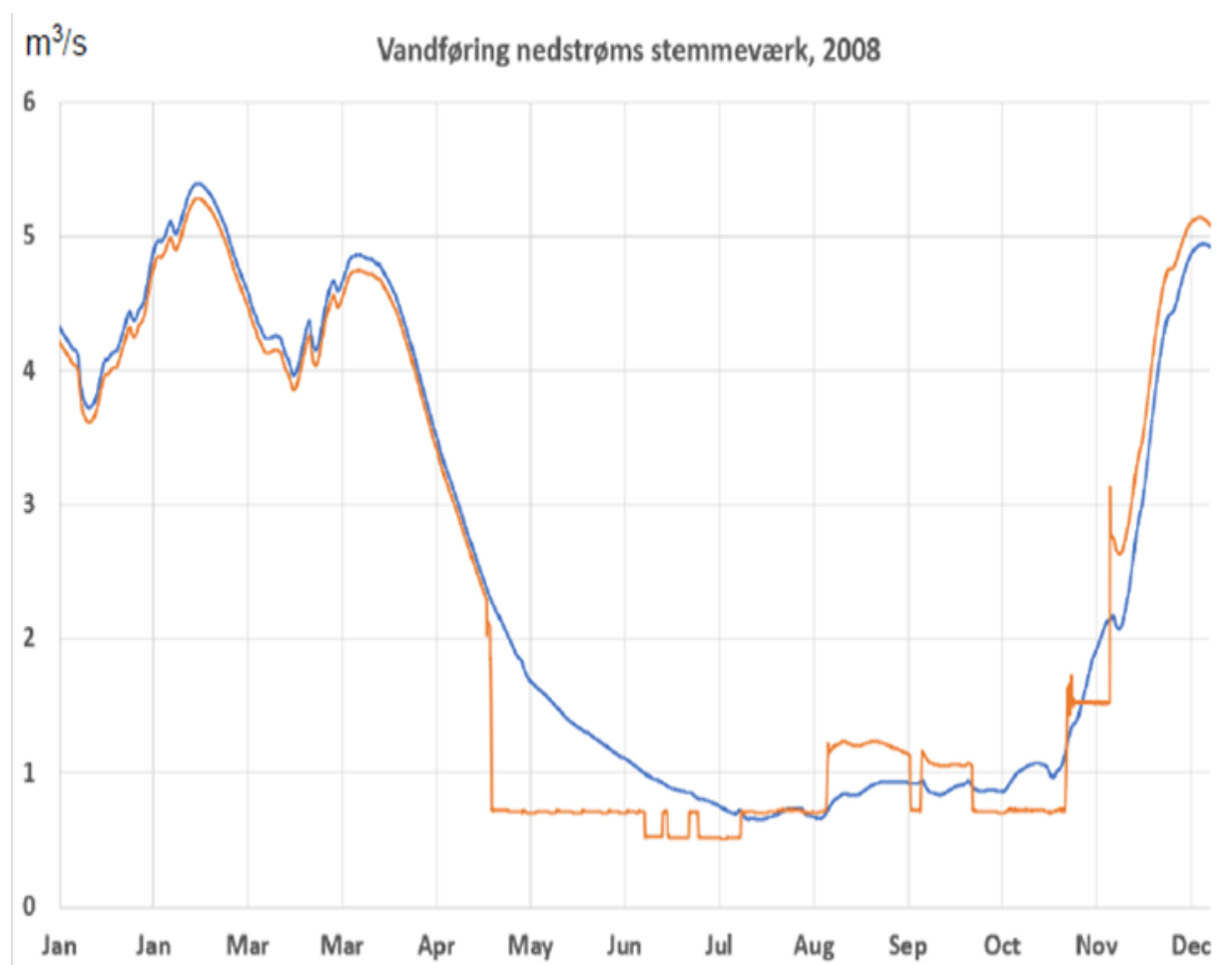
Det fremgår af rapportens s. 7 om fremgangsmåden, at der i rapporten er opstillet, kalibreret og anvendt en kombineret hydrologisk og hydraulisk model med fokus på stemmeværkets funktion. Modellen beskriver både vandføring og vandstand i Tissø og Halleby Å, men udgør desuden en dynamisk vandbalancemodel, der gør det muligt at analysere sammenhængen imellem indvinding, stemmeværksstyring, vandføring og klima, både på daglig basis og over en længere årrække.

Videre fremgår det, at styringsmodellerne har været testet for at belyse, i hvilken grad de kan opfylde kriterier, herunder miljøkrav, forsyningssikkerhed mm. opstillet i samarbejde med interessenter. Styringens performance måles bl.a. ved, hvor stor en andel af tiden de enkelte kriterier kan opfyldes. I rapporten er det yderligere vurderet, hvilken påvirkning indvinding og stemmeværksstyring har på medianminimumsvandføringen i Nedre Halleby Å. Derudover belyses opgørelsesmetoder for vandløbspåvirkning af Tissø indvinding.

Af rapportens afsnit 1.2, fremgår følgende tabel 1-3, der viser påvirkningsgrad af indvindingen i forhold til medianminimumsvandføringen ved udløbet fra Tissø:

Indvinding	Flow ækvivalent (l/s)	Påvirkningsgrad (%)
3,5 mill m ³ /år	111	18
5,0 mill m ³ /år	159	26
7,0 mill m ³ /år	222	36

Af rapportens afsnit 3, fremgår følgende figur 3-2, der viser vandføringen i 2008 henholdsvis uden stemmeværk og indvinding (den blå linje) og med nyt stemmeværk, styring samt indvinding på 3,5 mio. m³ vand pr. år med det nuværende klima (den orange linje):



Figur 3-2 2008 kurver for vandføring hhv. uden stemmeværk og indvinding (blå) og med nyt stemmeværk, indvinding på 3,5 mill. m³/år og ny styring, nuværende klima (orange)

I rapportens bilag A fremgår tabel A.2, der bl.a. viser den procentdel af tiden, hvor vandføringen ved Tissøs udløb til Nedre Halleby Å er mindre end henholdsvis 0,5, 0,7 og 1,5 m³/s. Nedenfor er et udsnit af denne tabel indsat:

Variable			Procent af tiden hvor kriteriet ikke er opfyldt									
Klima	Styring	Indvindingsmængde m ³ /år	Indvinding	Max. H, 1.47 meter	Qmin, ny styring	Qmin = 0.5 m ³ /s, hele året	Qmin = 0.7 m ³ /s, Sep-Jan	Qmin = 1.5 m/s, Sep-Jan	Q<0.5 m ³ /s april - maj	Q<0.7 m ³ /s april - maj	Q<1.5 m ³ /s april - maj	Middel vandstand april-september [meter]
Nuværende	Sigtepunktskurve	3.5	0	43		11	17	35	0	1	16	1.28
Nuværende	Intet stemmeværk	0.0	0	42		1	0	9	0	0	10	1.26
Nuværende	A	3.5	0	46	6	0	0	17	0	9	29	1.40
Nuværende	A	5.0	1	45	5	0	1	17	0	10	30	1.39
Nuværende	A	7.0	2	43	5	0	2	18	0	11	32	1.37
Nuværende	B	3.5	2	42	4	0	1	18	0	19	20	1.34
Nuværende	B	5.0	2	41	4	0	2	18	0	20	22	1.34
Nuværende	B	7.0	3	40	4	0	3	19	0	23	24	1.32

2.4. Klagens indhold

Klager 1 har den 14. juli 2021 anført, at indvindingstilladelsen er en del af ét samlet projekt, hvor indvindingen, nyt stemmeværk og styringsmodel bør vurderes samlet og ikke opdeles i etaper, som det fremgår af tilladelsen.

Endvidere har klager 1 anført, at den styringsmodel, som DHI har anbefalet, ikke overholder Miljøstyrelsens retningslinje for indvinding af overfladevand som præciseret i Miljøministerens besvarelse af spørgsmål nr. 1301 af 20. maj 2021. Ifølge klager 1 vil det samlede projekt medføre store negative konsekvenser for Nedre Halleby Å, Tissø og de mange tilløb til søen. Den nuværende medianminimumsvandføring i Nedre Halleby Å er i en upåvirket situation beregnet til 651 l/s. I fremtiden vil den ifølge klager 1 som følge af klimaændringer falde til 616 l/s. Dette betyder ifølge klager 1, at vandføringen for at overholde retningslinjen maksimalt må reduceres med 308 l/s og i tørre perioder endnu mindre.

Videre har klager 1 anført, at påvirkningsgraden af medianminimumsvandføringen ved udløbet fra Tissø i tabel 1-3 i DHI rapporten "Tissø indvinding og styring af stemmeværk", alene medtager påvirkningsgraden for den bortpumpede vandmængde og ikke effekten af, at der i længere perioder spares vand op med delvis lukning af stemmeværket. Tabellen, er derfor ikke et udtryk for, hvor meget selve vandføringen bliver reduceret i Nedre Halleby Å i forhold til en upåvirket situation.

Videre har klager 1 anført, at figur 3-2 i samme rapport fra DHI illustrerer, at vandføringen midt i april falder med ca. 1.500 l/s, selvom der kun indvindes 111 l/s i den nuværende tilladelse og 222 l/s i den nye tilladelse fra Tissø. Forskellen skyldes ifølge klager 1, at der spares vand op ved den nye styringsmodel. Endvidere overstiger reduktionen på 1.500 l/s i april måned langt Miljøstyrelsens retningslinje angående medianminimumsvandføringen. Ifølge klager 1 er overskridelsen på 490 %.

Klager 1 har endvidere påpeget, at allerede med den nuværende indvinding med stemmeværk og styringspraksis er vandområderne i dårlig tilstand, og ifølge basisanalysen for vandområdeplanen 2021-2027 er de i risiko for manglende målopfyldelse i 2027. Ifølge klager 1 påvirkes havørreden negativt af indvindingen fra Tissø, og dette er med stor sandsynlighed en medvirkende årsag til de dårlige ørredtætheder i området. Der skal ifølge klager 1 være en naturlig afstrømning og vandføring i Nedre Halleby Å for, at havørreden trækker op på sin gydevandring og videre op i systemet. Klager 1 har i den forbindelse fremhævet, at det er vigtigt med naturlige udsving i vandføring, idet dette styrer fiskenes vandringer. Der skal desuden ifølge klager 1 forekomme en konstant naturlig vandføring i Nedre Halleby Å.

Derudover har klager 1 anført, at det forhold, at der i tilladelsen er stillet krav om monitorering i forhold til fiskeørerne og fisketrappen, viser, at tilladelsen er meddelt på et utilstrækkeligt oplyst grundlag. Der er ifølge klager 1 ikke den nødvendige sikkerhed for, at påvirkningen ikke vil være væsentlig for arter og naturtyper på udpegningsgrundlaget, når det efterfølgende er nødvendigt at monitere samt overvåge. Det skal ifølge klager 1 godtgøres, at indvindingen ikke påvirker arter og naturtyper på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 157. Samlet har klager 1 anført, at afgørelse ikke lever op til habitatdirektivets art. 6, stk. 3, og stk. 4.^[21]

Videre er der ifølge klager 1 ikke i væsentlighedsvurderingen en vurdering af de kumulative effekter af indvindingen og vandstandssænkningen ved råstofindvinding i oplandet, samt påvirkning fra eksisterende stemmeværk og nuværende passagemuligheder for fisk.

Klager 1 har herudover påpeget, at der ikke er vurderet på samtlige kvalitetsparametre for hverken vandløb eller Tissø.

På baggrund af ovenstående har klager 1 bemærket, at der skal udarbejdes en fuld konsekvensvurdering, og at denne, ifølge Miljø- og Fødevarerklagenævnets praksis, vil medføre, at der også skal udarbejdes en fuld miljøkonsekvensvurdering efter miljøvurderingsloven.

Klager 1 har herudover anført, at tilladelsen er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 10 g, om dæmninger og andre anlæg til opstuvning eller varig oplagring af vand, idet der sker en opstuvning af vand i Tissø fra medio april til medio juli, som muliggør indvindingen i den resterende periode.

Endelig har klager 1 anført, at en tilladelse til indvinding af overfladevand højst kan gives for en periode på 10 år.

Klager 1 har den 20. december 2022 supplerende anført, at Kalundborg Kommune, i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis i C-278/21, Aquapri, er forpligtet til at gennemføre en konsekvensvurdering af projektet efter habitatdirektivet.^[22]

Klager 1 har herudover den 26. april 2023 indsendt yderligere bemærkninger, som i det væsentligste gengiver og underbygger det allerede anførte.

Klager 2 har 20. juli 2021 påklaget afgørelsen og bemærket, at klager 2 senere vil uddybe klagen.

Klager 2 har den 26. august 2021 anført, at indvindingstilladelsens udnyttelse forudsætter og er helt afhængig af, at der inden for ét år meddeles tilladelse til nyt opstemningsværk og iværksættelse af en ny styringsmodel efter vandløbsloven. Projektet er derfor ifølge klager 2 samlet omfattet af miljøvurderingslovens bilag II pkt. 10 g, om dæmninger og andre anlæg til opstuvning eller varig oplagring af vand.

Klager 2 har endvidere anført, at det er i strid med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, når Kalundborg Kommune efter tilladelsen er givet vil afklare tilladelsens betydning for fuglene i forhold til fugleøerne med monitoring. Klager 2 har endvidere påpeget, at der ikke er lavet en vurdering i forhold til de fugle, herunder rørdrum og rørhøg, som påvirkes af en ændret vandstand på bredvegetation og rørskov.

Klager 2 har derudover i forhold til fugleøerne bemærket, at de naturlige vandstandsdyamikker blev brudt ved den seneste ændring af indvindingen fra søen, og at det er klagers 2's opfattelse, at den vil blive yderligere ændret og forringet med den påklagede tilladelse. Videre har klager 2 anført, at den unaturlige høje og fastlåste vandstand vil ændre og forringe de økologiske forhold i rørsumpen og på de lavtliggende enge omkring Tissø til skade for brushane, plettet rørvagtel, rørdrum og rørhøg.

Endvidere har klager 2 bemærket, at de anvendte data for fuglenes levesteder er fra 2013-2014. Ifølge klager 2 viser DOFbasens registrering, at dværgternen er gået jævnt tilbage, og at det de sidste år er usikkert, om der overhoved har været ynglesucces, hvilket også er bekræftet i basisanalysen 2022-27 for Natura 2000-området. Videre har klager 2 bemærket, at det fremgår af basisanalysen, at også klyde er tilbagegående.

At Kalundborg Kommunes vandforsyningsplan 1998-2010 stadig er gældende må ifølge klager 2 betyde, at planen må være forlænget til også at gælde efter 2010. Af den grund burde vandforsyningsplanen have været miljøvurderet efter miljøvurderingsloven, idet SMV-direktivet skulle være implementeret i national lovgivning senest den 21. juli 2004.^[23] Klager 2 har henvist til, at det følger af EU-Domstolens praksis i C-24/19, at planer og programmer, som ikke er vurderet efter SMV-direktivets ikrafttræden, må regnes som ugyldige og ophæves, indtil en sådan vurdering er foretaget. Dette må ifølge klager 2 medføre, at også indvindingstilladelsen er ugyldig.

Klager 2 har i forhold overholdelsen af Miljøstyrelsens vejledning om medianminimumsvandføringen anført, at vejledningen er overskredet med en faktor fem medio april ifølge figur 3-2 i DHI's rapport "Tissø indvinding og styring af stemmeværk".

I forhold til miljømålene for de målsatte vandområder har klager 2 anført, at der med indvindingen og den store negative påvirkning af vandføring og vandføringsvariationen herfra, er en indlysende risiko for en yderligere forværring af vandområdernes tilstand, hvilket især er gældende for kvalitetselementet for fisk. Ifølge klager 2 har Kalundborg Kommune ikke redegjort tilstrækkeligt for dette. De usikkerhedsmomenter, som kommunen nævner på 20 %'s risiko for negativ tilstandsændring for DFFVa nedstrøms Tissø og 20-50 % for DFFVa fra Tissø til udløbet fra Bøstrup Å, er af en ganske betydelig størrelsesorden, som ifølge klager 2 kompromitterer målopfyldelsen.

Om gyldighedsperioden har klager 2 bemærket, at i vandforsyningsloven er alle andre tilladelser til indvinding af overfladevand begrænset til 10 år. Der er derfor klagers 2's opfattelse, at overfladevandsindvinding på grund af dets særlige skadevirkning på vandløb og søer gennem loven er underlagt en særlig revurderingspligt med hensyn til både miljøeffekter og mulige alternativer. Dette indebærer ifølge klager 2, at indvindinger af overfladevand højst kan meddeles for 10 år.

Endelig har klager 2 anført, at der intet akut behov er for forhøjelse af indvindingsmængden, og at ansøgers egne prognoser viser, at behovet for den ansøgte vandmængde først nås i 2030, hvilket er inklusiv en reserve på 1 mio. m³ vand pr. år.

2.5. Andre bemærkninger til klagen

Ansøger har den 14. december 2021 oplyst, at ansøger, for at imødekomme klagernes bekymringer omkring oplysningsgrundlaget i sagen, har besluttet at anmode Kalundborg Kommune om, i henhold til miljøvurderingslovens § 15, stk. 1, nr. 3, at lade det samlede projekt undergå en egentlig miljøkonsekvensvurdering. På samme måde har ansøger oplyst, at ansøger også vil anmode kommunen om, at der foretages en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2.

Ansøger har endvidere den 10. oktober 2022 oplyst, at der er igangsat en konsekvensvurdering efter miljøvurderingsloven og habitatbekendtgørelsen.

Ansøger har derudover indsendt bemærkninger til sagen den 3. november 2022, 23. december 2022 og 5. april 2023. Heraf fremgår det bl.a., at på baggrund af det forvaltningsretlige officialprincip, bør klagesagen sættes i bero, indtil miljøkonsekvensvurderingen og Natura 2000-konsekvensrapporten er færdiggjort ultimo 2023/primus 2024.

Herudover har ansøger anført, at hvis ikke tilladelsen stadfæstes i sin helhed, bør tilladelsen til indvinding af op til 5 mio. m³ vand pr. år stadfæstes. Mere subsidiært har ansøger anført, at hvis tilladelsen ophæves, bør ophævelsen tillægges udskudt ugyldighed på minimum to år.

Til støtte for en delvis stadfæstelse af tilladelsen til indvinding, for så vidt angår indvinding af 5 mio. m³ vand pr. år, har ansøger bl.a. anført, at flere store danske virksomheder med en produktion af væsentlig samfundsmæssig betydning igennem en årrække har indrettet deres virksomhed i tillid til vandindvindingen, og at hensynet til disse er særlig tungtvejende, hvorfor vandindvindingstilladelsen bør opretholdes delvist. Videre har ansøger anført, at dette er særlig relevant i et tilfælde som det foreliggende, hvor der er tale om en forlængelse af en eksisterende indvinding. Det er ansøgers vurdering, at den tidligere indvindingstilladelse vil "vågne op igen", såfremt den påklagede tilladelse ophæves, hvorfor Miljø- og Fødevarerklagenævnet kan lægge den tidligere meddelte tilladelse til grund for nævnets afgørelse i sagen. Dette beror navnlig ifølge ansøger på, at klage- og søgsmålsfristen for den tidligere tilladelse er udløbet.

Endvidere vil en tilladelse på 5 mio. m³ vand pr. år ifølge ansøger ikke stride med habitatdirektivet eller vandplanlægningen.

Særligt i forhold til det af klagerne anførte om medianminimumsvandføringen fra Miljøstyrelsens vejledning til indsatsbekendtgørelsen har ansøger bemærket, at det alene relaterer sig til konkrete indsatser om fjernelse af fysiske spærringer, hvorfor vejledningen ikke er relevant for sagen.

For så vidt angår udskudt ugyldighed har ansøger anført, at udskudt ugyldighed følger af Miljø- og Fødevarerklagenævnets faste praksis ved ophævelse og hjemvisning med henvisning til manglende og/eller mangelfulde miljøvurdering mm. Videre har ansøger anført, at den udskudte ugyldighed i det konkrete tilfælde kan støttes med henvisning til vandforsyningslovens § 22, stk. 2, samt forarbejderne til § 22, stk. 1 og 2, der alle understreger vigtigheden af en kontinuerlig vandforsyning.^[24] Det vil ifølge ansøger have alvorlige økonomiske konsekvenser, hvis ikke de virksomheder, der anvender vandet, sikres en kontinuerlig vandforsyning.

Endeligt har ansøger anmodet om, at der i afgørelsen tages hensyn til, at afgørelsen ikke præjudicerer eller vanskeliggør en eventuel anvendelse af fravigelsen i habitatbekendtgørelsens § 9.

2.6. Nye oplysninger under sagens behandling

Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 19. december 2022 anmodet Kalundborg Kommune om at oplyse, hvorvidt der er meddelt dispensationer fra naturbeskyttelseslovens § 3 i forbindelse med projektet.

Kalundborg Kommune har den 3. januar 2023 oplyst, at der ikke er meddelt dispensationer fra naturbeskyttelseslovens § 3 i forbindelse med projektet.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

Det følger endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle følgende forhold:

1. Vandforsyningsplanens gyldighed
2. Påvirkning af Natura 2000-område
3. Påvirkning af målsatte overfladevandområder
4. Tidsbegrænsning af tilladelsen
5. Indvindingsbehov
6. Retsvirkningen af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet. Nævnet har dog fundet anledning til at anføre en række forhold, som Kalundborg Kommune vil skulle tage i betragtning i forbindelse med en fornyet behandling af sagen, se nærmere i afsnit 3.3.

3.2. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1. Indledende bemærkninger

Tilladelse til vandindvinding meddeles af kommunalbestyrelsen i henhold til vandforsyningslovens § 20.

Det fremgår af vandforsyningslovens § 22, stk. 2, at når en vandindvindingstilladelse efter lovens § 20 bortfalder, skal en ny tilladelse meddeles i det omfang, der fortsat er behov for vandindvinding, medmindre samfundsmæssige hensyn, jf. § 1 og § 2 er til hinder herfor.

Ifølge vandforsyningslovens § 1 er lovens formål bl.a., at udnyttelsen og den dertil knyttede beskyttelse af vandforekomster sker efter en samlet planlægning og efter en samlet vurdering af de hensyn, der er nævnt i § 2, samt sikre en planmæssig udbygning og drift af en tilstrækkelig og kvalitetsmæssig tilfredsstillende vandforsyning.

Ifølge vandforsyningslovens § 2, stk. 1, skal der bl.a. ved administration af vandforsyningsloven lægges vægt på vandforekomsternes omfang, på befolkningens og erhvervslivets behov for en tilstrækkelig og kvalitetsmæssigt tilfredsstillende vandforsyning, på miljøbeskyttelse og naturbeskyttelse, herunder bevarelse af omgivelsernes kvalitet.

Det fremgår af vandforsyningslovens § 22, stk. 4, at for indvinding af overfladevand fastsættes en tilladelig vandmængde pr. time, og tilladelsen kan indeholde oplysning om den minimumsvandføring eller minimumsvandstand, som kommunalbestyrelsen kan kræve opretholdt.

3.2.2. Ad 1) Vandforsyningsplanens gyldighed

Det påhviler kommunalbestyrelsen at udarbejde planer for, hvorledes vandforsyningen skal tilrettelægges, herunder hvilke anlæg forsyningen skal bygge på, og hvilke forsyningsområder de enkelte anlæg skal have, jf. vandforsyningslovens § 14, stk. 1.

Vandforsyningsplanen skal udfærdiges i overensstemmelse med lovens krav og bestemmelser, og planen kan således ikke indeholde bestemmelser, der afskærer kommunen fra at meddele tilladelse til vandindvinding efter reglerne i vandforsyningslovens § 20 og § 21.

Det følger af Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis,^[25] at vandforsyningsplanens retningslinjer skal anvendes som et overordnet beslutningsgrundlag ved administration af vandforsyningslovens regler om etablering af vandindvindingsanlæg og om vandindvinding. Retningslinjerne bør kun fraviges, hvis der konkret er væsentlige hensyn, der taler herfor.

Det fremgår af artikel 13, stk. 1, i SMV-direktivet fra 27. juni 2001, at medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden den 21. juli 2004.^[26]

Af direktivets artikel 3, stk. 1, fremgår det, at der for de i stk. 2-4 omhandlede planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, skal gennemføres en miljøvurdering, som skal være i overensstemmelse med dette direktivs artikel 4-9. Videre fremgår det af artikel 4, stk. 1, at den miljøvurdering, der er omhandlet i artikel 3, gennemføres under udarbejdelsen og inden vedtagelsen af eller indledningen af lovgivningsproceduren for en plan eller et program.

Videre fremgår det af artikel 13, stk. 3, at den forpligtelse, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, gælder for de planer og programmer, for hvilke den første formelle forberedende retsakt følger efter den dato, der er nævnt i stk. 1. Planer og programmer, for hvilke den første formelle forberedende retsakt er dateret før denne dato, og hvis vedtagelse eller indledning af lovgivningsproceduren sker mere end 24 måneder derefter, skal opfylde kravet i artikel 4, stk. 1, medmindre medlemsstaterne i hvert enkelt tilfælde beslutter, at dette ikke er muligt, og informerer offentligheden om deres beslutning.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at Kalundborg Kommunes vandforsyningsplan fra 1998 er vedtaget før vedtagelsen af SMV-direktivet og datoen for den seneste ikrafttrædelse af direktivet i dansk ret.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder herefter, at allerede fordi Kalundborg Kommunes Vandforsyningsplan 1998-2010 er fra før vedtagelsen af SMV-direktivet den 27. juni 2001 og datoen for den seneste ikrafttrædelse den 21. juli 2004, er vandforsyningsplanen ikke ugyldig, fordi den ikke har været undergivet en miljøvurdering efter SMV-direktivet. Nævnet har i vurderingen lagt vægt på, at det følger af SMV-direktivets artikel 13, stk. 3, at planer og programmer vedtaget før direktivets ikrafttrædelse ikke er ugyldige. At vandforsyningsplanen alene var tiltænkt at gælde indtil 2010, men ikke er blevet erstattet af en ny vandforsyningsplan, ændrer efter nævnets opfattelse ikke på, at den er vedtaget før reglerne om miljøvurdering efter SMV-direktivet er trådt i kraft.

Klager 2 kan herefter ikke få medhold i klagepunktet om, at den påklagede tilladelse er ugyldig som følge af en ugyldig vandforsyningsplan.

3.2.3. Ad 2) Påvirkning af Natura 2000-område

Det fremgår af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, at alle planer og projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projektet kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkning på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningen på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de – hvis det anses for nødvendigt – har hørt offentligheden.

Habitatdirektivets bestemmelser er bl.a. implementeret i habitatbekendtgørelsen.

Det følger af habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, 1. pkt., jf. § 7, stk. 9, nr. 1, at før der træffes afgørelse om tilladelse efter vandforsyningslovens § 20, skal der foretages en vurdering af, om det ansøgte projekt i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt. Vurderingen skal fremgå af afgørelsen, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 4.

Hvis myndigheden vurderer, at projektet kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der foretages en nærmere konsekvensvurdering af projektets virkninger på Natura 2000-området under hensyn til bevaringsmålsætningen for det pågældende område, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, 1. pkt. Viser konsekvensvurderingen, at projektet vil skade Natura 2000-området, kan der ikke meddeles tilladelse til det ansøgte, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, 2. pkt.

EU-Domstolen fortolker habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, sådan, at myndigheden skal foretage en vurdering af, om det kan udelukkes, at projektet i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke den udpegede lokalitets gunstige bevaringsstatus væsentligt (væsentlighedsvurdering). Hvis en sådan påvirkning på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, skal der, såfremt projektet ønskes fremmet, foretages en nærmere vurdering (konsekvensvurdering).[27]

Om den indledende væsentlighedsvurdering har EU-Domstolen udtalt, at når en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for en lokalitets forvaltning, risikerer at skade bevaringsmålsætningen for lokaliteten, skal planen eller projektet anses for at kunne påvirke denne lokalitet væsentligt. Bedømmelsen af nævnte risiko foretages i lyset af den i en sådan plan eller et sådant projekt omhandlede lokalitets særlige kendetegn og miljømæssige vilkår.[28]

Om konsekvensvurderingen har EU-Domstolen endvidere udtalt, at denne vurdering skal omfatte alle aspekter af projektet, som kan påvirke bevaringsmålsætningen for den omhandlede lokalitet, og at vurderingen skal ske på baggrund af den bedste videnskabelige viden på området. Der kan kun gives tilladelse, såfremt der er opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for den omhandlede lokalitet, og at det først forholder sig således, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at projektet ikke har skadelige virkninger for den omhandlede lokalitets integritet.[29]

EU-Domstolen har endvidere udtalt, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, kræver af de nationale myndigheder, at de i forbindelse med undersøgelsen af den kumulative virkning tager hensyn til alle de projekter, der i forbindelse med et projekt, hvortil der søges om tilladelse, vil kunne have en væsentlig virkning med hensyn til de målsætninger, som direktivet forfølger, selv om disse projekter er af ældre dato end datoen for direktivets gennemførelse. [30]

EU-Domstolen har desuden udtalt, at afhjælpende foranstaltninger ikke kan tages i betragtning i forbindelse med myndighedens screening af, om der skal foretages en habitatkonsekvensvurdering.[31] EU-Domstolen har videre fastslået, at foranstaltninger, som har til formål at undgå eller reducere et projekts skadelige virkninger på et Natura 2000-område, ikke kan tages i betragtning i forbindelse med vurderingen efter artikel 6, stk. 3, 1. pkt., af, om det er sandsynligt, at et Natura 2000-område påvirkes væsentligt (væsentlighedsvurderingen). Afhjælpende foranstaltninger kan således ikke tages i betragtning i forbindelse med væsentlighedsvurderingen, men kan først defineres, når projektets sandsynlige virkninger er blevet beskrevet og vurderet fuldt ud i habitatkonsekvensvurderingen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at det fremgår af DHI's rapport "*Tissø indvinding og styring af stemmeværk*", at middelvandstanden i Tissø i april-september vil være 2 cm højere ved en indvinding på 3,5 mio. m³ vand pr. år med det nuværende stemmeværk og styring i forhold til en situation uden indvinding og stemmeværk. Videre konstaterer nævnet, at middelvandstanden i Tissø i samme periode vil være henholdsvis 14, 13, og 11 cm højere ved en indvinding på henholdsvis 3,5, 5 og 7 mio. m³ vand pr. år med det nye stemmeværk og styringsmodel A i forhold til en situation uden indvinding og stemmeværk, samt at stigningen vil være henholdsvis 8, 8 og 6 cm ved benyttelse af styringsmodel B.

En ændring af middelvandstanden i Tissø, som den oven for konstaterede, vil efter omstændighederne kunne medføre en ændring af hyppighed og størrelse af oversvømmelser af arealerne omkring søen, herunder også fugleøerne i søen. Endvidere kan det medføre en forskydning af tidspunktet for eventuelle oversvømmelser.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at det ikke kan udelukkes, at tilladelsen til indvinding af vand i kumulation med opstemningen af vand, kan påvirke fjordterne, dværgterne, plettet rørvagtel og rørhøg, der fremgår af udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområdet F100, væsentligt.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i vurderingen af fjordterne lagt vægt på, at den største trussel for den ynglende bestand af fjordterner er prædation på ynglepladserne samt tilgroning af de rovdysfrie yngleøer,^[32] og at det fremgår af DHI's rapport "Væsentlighedsvurdering af ny styring af Tissø Stemmeværk samt ændring af vandindvinding", at kravet om at øerne oversvømmes ikke opfyldes i store dele af vinterhalvåret. Efter nævnets vurdering kan det ikke ud fra det i sagen oplyste afvises, at en ændret styringspraksis og vandindvinding vil kunne påvirke den nuværende dynamik og dermed påvirke tilgroningen af de kunstige øer.

For fjordterne og dværgterne har Miljø- og Fødevarerklagenævnet desuden lagt vægt på, at der som konstateret oven for sker en vandstandsstigning både ved indvinding med det nuværende stemmeværk og ved indvinding med det nye stemmeværk, i forhold til en situation uden indvinding og stemmeværk, hvilket medfører en øget risiko for oversvømmelse af øerne i yngleperioden. Særligt i forhold til påvirkning af dværgterne er det indgået i nævnets vurdering, at det fremgår af Natura 2000-basisanalysen, at tilbagegangen for arten kan skyldes oversvømmelser af øerne i yngleperioden, hvilket tilladelsen efter nævnets opfattelse vil øge risikoen for.^[33]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i vurderingen af påvirkningen af rørhøg og plettet rørvagtel lagt vægt på, at disse arter er afhængig af vandstanden, når de yngler i området.^[34] Plettet rørvagtel er følsom over for såvel for høj som for lav vandstand. Da det er usikkert, om og hvor meget yngleområderne ved Øvre Halleby Å bliver påvirket i perioden april til september, idet dette ikke fremgår af sagens oplysninger, kan det efter nævnets vurdering ikke udelukkes, at en ændret styringspraksis kan påvirke bevaringsstatus for plettet rørvagtel. I forhold til rørhøgen bemærker nævnet, at rørhøgen er afhængig af rørskov og rørskovens hydrologi. Efter nævnets opfattelse kan det ikke ud fra det i sagen oplyste udelukkes, at en forhøjet middelvandstand i april til september vil kunne påvirke artens redemuligheder i rørskoven.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder desuden, at projektets påvirkning af udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområdet ikke er tilstrækkeligt belyst, idet der ikke er foretaget en vurdering af middelvandstanden ved en indvinding på 5 mio. m³ vand pr. år med det nuværende stemmeværk og styring. Eftersom dette er det tilladte scenarie, indtil et eventuelt nyt stemmeværk bliver etableret, er en vurdering af dette scenarier påvirkning nødvendig.

I forhold til rørdrum og brushane, som klager 2 anfører vil blive påvirket af tilladelsen, finder Miljø- og Fødevarerklagenævnet derimod, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Kalundborg Kommunes vurdering af, at disse ikke vil blive påvirket væsentligt af tilladelsen. Nævnet har i vurderingen i forhold til brushane lagt vægt på, at brushane er afhængig af ændrede vegetationsforhold, men derimod ikke af hydrologiske ændringer, hvorfor tilladelsen ikke vil påvirke arten væsentligt. I forhold til rørdrum har nævnet lagt vægt på, at levestederne for rørdrum ved Tissøs østlige bred er vurderet i god naturtilstand, at arten er afhængig af permanent vanddække for at forhindre rovdyr i at nå frem til deres reder,^[35] og at en øget middelvanstand i perioden april-september efter nævnets opfattelse ikke vil påvirke arten væsentligt.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder endvidere, at det ikke kan udelukkes, at tilladelsen til indvinding af vand i kumulation med opstemningen af vand kan påvirke habitatarten pigsmertling og habitatnaturtyperne søbred med urter, kransnålalge-sø, næringsrig sø, vandløb med vandplanter, kalkoverdrev og rigkær, der fremgår af udpegningsgrundlaget for habitatområde H138, væsentligt.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i vurderingen af pignmerling lagt vægt på, at pignmerling er afhængig af at kunne vandre frit mellem gydeområder og opvækstområder, og at spærringer på vandløbssystemet derfor er en udfordring for arten. Der er i sagen efter nævnets opfattelse ikke oplysninger, der kan udelukke, at det nuværende eller fremtidige stemmeværk ikke vil påvirke pignmerlings vandring negativt. Nævnet bemærker videre, at det ikke fremgår præcist af tilladelsen, hvorledes det nye stemmeværk udformes, hvilket pignmerlings evne til at passere stemmeværket er afhængig af, idet det er en bundlevende fisk. Det fremgår herudover af afsnit 5.4 og 5.5 i DHI's rapport "*Væsentlighedsvurdering af ny styring af Tissø Stemmeværk samt ændring af vandindvinding*", at fiskeslusen er mindre optimal end en situation uden stemmeværk, og at det ikke er givet, at pignmerling kan benytte denne. Herudover har nævnet lagt vægt på, at pignmerling kan påvirkes af lav vandføring i yngleperioden i maj til juni som følge af tilladelsen.

Endvidere har Miljø- og Fødevarerklagenævnet i forhold til vurderingen af kransnålalge-sø lagt vægt på, at Tissø er udpeget som kransnålalge-sø, og at den i basisanalysen er vurderet til at have en ringe miljøtilstand på baggrund af fiskebestanden.[36] Stemmeværket som fysisk spærring og vandindvindingen – og den deraf følgende lavere vandføring i Nedre Halleby Å – vil være en udfordring for fisk, og det vil efter nævnets opfattelse kunne påvirke naturtypen negativt.

I forhold til naturtyperne næringsrig sø og søbred med småurter har Miljø- og Fødevarerklagenævnet i vurderingen lagt vægt på, at naturtyperne er placeret langs Øvre Halleby Å, og at det ikke fremgår af Kalundborg Kommunes vurdering, hvilken effekt opstemning, styringspraksis og vandindvinding har på vandstanden i vandløbet, hvorfor det ikke er udelukket, at naturtyperne henset til deres placering under kote 1,5-1,75 m vil blive påvirket.

Herudover har Miljø- og Fødevarerklagenævnet i forhold til naturtypen vandløb med vandplanter lagt vægt på, at naturtypen kan påvirkes af spærringer som stemmeværk, lav vandføring og styring af Tissøs vandstand, og at der ikke i sagen er oplysninger, der udelukker, at dette er tilfældet, særligt henset til sandsynligheden for lav vandføring i Nedre Halleby Å.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har endvidere lagt vægt på, at Kalundborg Kommunes vurdering af påvirkning af de sønære og relativt næringsfattige naturtyper rigkær og kalkoverdrev er foretaget ud fra en forkert oplysning om, hvilke koter de laveste dele af de to naturtyper er beliggende i, hvorfor det ikke med tilladelsen kan udelukkes, at naturtyperne bliver påvirket. Efter nævnets opfattelse viser de topografiske kort, at de laveste dele af rigkær og kalkoverdrev er placeret ned til kote 1,5 og ikke kote 1,75, som kommunens vurdering baseres på. Begge naturtyper er følsomme over for næringsrigt søvand, og derfor vil hyppigere oversvømmelser kunne påvirke naturtyperne, hvorfor koten er afgørende for vurderingen. Videre har nævnet lagt vægt på, at det fremgår af kommunens vurdering, at en øget tilbageholdelse af vand primært berører arealerne under kote 1,5 m, hvilket ikke udelukker en påvirkning af arealerne mellem kote 1,5-1,75 m, som kommunens vurdering ikke omfatter.

Desuden finder Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at den foretagne væsentlighedsvurdering tager afværgeforanstaltninger i betragtning, som har til formål at undgå påvirkning på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag, herunder i form af en begrænsning af indvindingen, hvis vandstanden falder til under 0,74 m DVR90, etablering af ny fiskepassage samt kravet om styringen af stemmeværket, der bl.a. har til formål at tilgodese naturhensyn. Nævnet bemærker hertil, at foranstaltninger, som har til formål at undgå eller reducere et projekts skadelige virkninger på et Natura 2000-område, efter EU-Domstolens praksis ikke kan tages i

betragtning i forbindelse med en væsentlighedsvurdering.[37] Selve det forhold, at der i forbindelse med en væsentlighedsvurdering tages hensyn til foranstaltninger med henblik på at undgå eller reducere et projekts skadelige virkninger på et Natura 2000-område, forudsætter således, at en væsentlig påvirkning af lokaliteten må anses for sandsynlig, og dermed at der skal foretages en fuld habitatkonsekvensvurdering.

På baggrund af det ovenstående er det samlet en væsentlig retlig mangel, at der ikke er foretaget en konsekvensvurdering af tilladelsens påvirkning af Natura 2000-område nr. 157 og dets udpegningsgrundlag i kumulation med påvirkningen fra andre planer og projekter.

3.2.4. Ad 3) Påvirkning af målsatte overfladevandområder

Det fremgår af vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), i), at medlemsstaterne skal iværksætte de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder.[38]

Vandrammedirektivets bestemmelser er implementeret i lov om vandplanlægning.[39] Med hjemmel i denne lov er det i indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 3,[40] fastsat, at myndigheden kun kan træffe afgørelse, der indebærer en direkte eller indirekte påvirkning af et overfladevandområde, hvor miljømålet ikke er opfyldt, hvis afgørelsen 1) ikke medfører en forringelse af overfladevandområdet tilstand, og 2) ikke hindrer opfyldelse af det fastlagte miljømål, herunder gennem de i indsatsprogrammet fastlagte foranstaltninger.

Derudover følger det af EU-Domstolens dom af 1. juli 2015 (sag C-461/13 – Weser-dommen), at begrebet forringelse af tilstanden af et overfladevandområde skal fortolkes sådan, at der foreligger en forringelse, når mindst et af kvalitetselementerne falder et niveau, selv om denne forringelse ikke fører til, at hele overfladevandområdet rykker en klasse ned. Hvis det pågældende kvalitetselement allerede befinder sig i den laveste klasse, udgør enhver forringelse af dette element imidlertid en forringelse af tilstanden for et overfladevandområde. [41]

Det følger endvidere af EU-Domstolens dom af 5. maj 2022 (sag C-525/20 – Association France Nature Environnement), at hvad angår de kriterier, der gør det muligt at konkludere, at der foreligger en forringelse af et vandområdes tilstand, fremgår det af opbygningen af artikel 4 i vandrammedirektivet, og navnlig af stk. 6 og 7 heri, at – selv midlertidige – forringelser af tilstanden i et vandområde kun er tilladte under meget strenge omstændigheder, og at det følger heraf, at den tærskel, hvorover der foreligger en tilsidesættelse af forpligtelsen til at forebygge forringelse af tilstanden af en forekomst af vand, skal være så lav som mulig.[42]

Af Miljøstyrelsens vejledning til indsatsbekendtgørelsens afsnit 4.2.1 om konkrete fysiske indsatser for vandløb under overskriften "spærringer (opstemninger og styrt m.v.)" fremgår bl.a. følgende:[43]

"Såfremt det ud fra tekniske, særlige kulturhistoriske, naturmæssige eller socioøkonomiske overvejelser vurderes, at det ikke kan lade sig gøre at fjerne spærringen, kan der opstilles følgende alternative funktionsmål, der til en vis grad opfylder kravet til kontinuitet – angivet i prioriteret rækkefølge:

1. Anlæg af faunapassager som "naturlignende" stryg i selve vandløbet, og hvor stemmehøjden er lavest mulig. Passagen dimensioneres, så den kan føre den til enhver tid forekommende vandmængde i vandløbet og bør være helårligt vandførende med det vand, som ikke udnyttes

til formålet med opstemningen. Den samlede reduktion af vandføringen i passagen i forhold til vandføringen i vandløbet opstrøms passagen bør som udgangspunkt ikke overstige 50 % af vandløbets medianminimumsvandføring (Qmm). Samtidig bør der i passagen altid opretholdes en minimumsvandføring på 50 % af Qmm.

2. Anlæg af et "naturlignende" omløbsstryg med lavest mulig stemmehøjde forbi stemmeværket. Omløbsstrygets ind- og udløb placeres tættest muligt på stemmeværket. Den samlede reduktion af vandføringen i passagen i forhold til vandføringen i vandløbet opstrøms passagen bør som udgangspunkt ikke overstige 50 % af vandløbets medianminimumsvandføring (Qmm). Samtidig bør der i vandløbet altid opretholdes en minimumsvandføring på 50 % af Qmm."

Det samme fremgår af Miljøstyrelsens udkast til en ny vejledning til indsatsbekendtgørelsen. [44]

Den 22. april 2021 er følgende spørgsmål nr. 1301 blevet stillet til Miljøministeren i Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg:[45]

"I "Styring af Tissø stemmeværk" fra Dansk Hydraulisk Institut (2020) påpeges, at der i fremtidige sommerperioder vil være så lidt vand, at man ikke kan sikre vand nok til både vandindvinding og vand i Nedre Halleby Å. Det vil true forsyningssikkerheden. Og det kan også betyde, at der kommer til at mangle de naturlige udsving i vandføringen i Nedre Halleby Å, som kendetegner vandløb med en god miljøtilstand. Vandrefisk vandrer i perioder med meget vand i vandløbene, og uden sådanne perioder går vandringerne i stå, så fiskene ikke kan gennemføre deres livscyklus. Er ministeren enig i dette?"

Miljøministeren har den 20. maj 2021 bl.a. svaret følgende:

"En vandindvinding kan dæmpe de naturlige udsving i vandløbets vandføring, hvilket kan påvirke vandrefisk, især ørreder, negativt, da gydefisk ofte vandrer fra havet og opstrøms i vandløbene om efteråret og ungfisk (smolt) vandrer nedstrøms mod havet i det tidlige forår. Disse vandringer foregår normalt i ret korte perioder og ofte i forbindelse med særlig stor vandføring i vandløbene (flom-hændelser). Hvis disse flom-hændelser dæmpes eller udebliver på grund af vandindvinding eller opsparing af vand opstrøms et stemmeværk i vandsystemet, vil fiskenes livscyklus blive forstyrret, fiskebestanden vil blive reduceret, og dermed vil den økologiske tilstand blive forringet.

I forbindelse med vurdering af brud på kontinuiteten i vandløb anvendes i vandplanlægningen nogle retningslinjer for påvirkningen af vandløbenes vandføring, der skal sikre kontinuiteten i vandløbene og derfor så vidt muligt skal tilgodeses for, at passageforholdene for fisk og andre vandløbsdyr i vandløbet anses for tilfredsstillende.

Disse retningslinjer fastsætter, at et vandløbs vandføring maksimalt må reduceres med 50 % af den upåvirkede medianminimumsvandføring (Qmm), og at der altid skal løbe mindst 50 % af Qmm i vandløbet, hvilket indebærer, at der i perioder med vandføringen under Qmm må fjernes mindre end 50 % af vandet fra vandløbet. Beskrivelserne fremgår af Miljøstyrelsens vejledning til indsatsprogrammer. Det er kommunerne, der i forbindelse med sin behandling af ansøgninger om fx vandindvindingstilladelser skal iagttage disse retningslinjer."

Efter Miljø- og Fødevarerklagenævnets opfattelse må Miljøministerens svar af 20. maj 2021 forstås således, at det i vejledningen anførte til indsatsbekendtgørelsens afsnit 4.2.1 om krav til vandføringen i stryg, uanset placeringen af teksten herom i vejledningen, også gælder for

vandindvindingstilladelser.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at den samlede økologiske tilstand er ringe for Tissø, dårlig for Nedre Halleby Å og ringe for Øvre Halleby Å. Ingen af vandområderne opfylder dermed målsætningen om god økologisk tilstand. Den dårlige økologiske tilstand for Nedre Halleby Å skyldes, at kvalitetselementer for fisk er vurderet til dårlig tilstand.

Endvidere konstaterer Miljø- og Fødevareklagenævnet, at det fremgår af DHI's rapport "*Tissø indvinding og styring af stemmeværk*" bilag A, at i perioden september-januar vil medianminimumsvandføring ved Tissøs udløb til Nedre Halleby Å være mindre end 0,7 m³/s i 17 % af tiden ved en indvinding på 3,5 mio. m³ vand pr. år med det nuværende stemmeværk og styringspraksis. I perioden april-maj vil medianminimumsvandføringen være mindre end 0,7 m³/s i 1 % af tiden.

Videre konstaterer Miljø- og Fødevareklagenævnet, at det fremgår af rapportens bilag A, at i perioden september-januar vil medianminimumsvandføring ved Tissøs udløb til Nedre Halleby Å være mindre end 0,7 m³/s i henholdsvis 0, 1 og 2 % af tiden ved en indvinding på henholdsvis 3,5, 5 og 7 mio. m³ vand pr. år med det nye stemmeværk og styringsmodel A. I perioden april-maj vil medianminimumsvandføringen være mindre end 0,7 m³/s i henholdsvis 9, 10 og 11 % af tiden. Under de samme forudsætninger, men med styringsmodel B, vil medianminimumsvandføringen være mindre end 0,7 m³/s i henholdsvis 1, 2 og 3 % af tiden i perioden september-januar og 19, 20 og 23 % af tiden i april-maj.

Ved ingen indvinding og intet stemmeværk vil der ifølge rapportens bilag A mindst være en medianminimumsvandføringen på 0,7 m³/s i hele perioden september-januar samt i hele perioden april-maj.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer endvidere, at det fremgår af rapporten, at medianminimumsvandføringen i Nedre Halleby Å er beregnet til 651 l/s uden indregning af klimaændring og klimavariation. Det fremgår af rapportens figur 3-2 i afsnit 3, at vandføringen nedstrøms stemmeværket vil falde fra ca. 2,2 til 0,7 mio. m³/s medio april med en indvinding på 3,5 mio. m³ vand pr. år i forhold til en situation uden indvinding og stemmeværk. Vandføringen medio april reduceres dermed med ca. 1.500 l/s svarende til ca. 68 %. Det fremgår videre af figuren, at redueringen i vandføringen med en indvinding på 3,5 mio. m³ vand pr. år igen er under 50 % af vandføringen i en situation uden indvinding og stemmeværk fra medio maj.

Videre konstaterer Miljø- og Fødevareklagenævnet, at en reduering af vandføringen med mere end 50 % af medianminimumsvandføringen ved en indvinding på 3,5 mio. m³ vand pr. år sker ifølge figur 3-2 fra medio april til i hvert fald begyndelsen af juni, samt mindre overskridelser heraf senere i juni samt i oktober.

En ændring af vandføringen i et vandområde vil efter omstændighederne kunne medføre en påvirkning af de økologiske kvalitetselementer. Der er herefter anledning til, at Miljø- og Fødevareklagenævnet med udgangspunkt i de ovenstående konstaterede ændringer i vandføringen i Nedre Halleby Å efterprøver Kalundborg Kommunes vurdering efter indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 3, i forhold til om projektet medføre en forringelse af den økologiske tilstand i Tissø, Nedre Halleby Å eller Øvre Halleby Å.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Kalundborg Kommune ikke i tilstrækkelig grad har godtgjort, at den tilladte indvinding ikke i sig selv eller sammen med øvrige projekter eller planer vil medføre en forringelse af tilstanden i Tissø, Nedre Halleby Å eller Øvre Halleby Å.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i vurderingen af påvirkningen af vandområderne lagt vægt på, at havørredens vandring i overensstemmelse med miljøministerens svar af 20 maj 2021 er afhængig af en særlig stor vandføring (flom-hændelser), og at en udeblivelse heraf sandsynligvis vil påvirke havørredens livscyklus, og herunder særligt smoltifikation i Halleby Å-systemet. Hvis disse flom-hændelser dæmpes eller udebliver kan den økologiske tilstand for fisk blive forringet. Nævnet har i vurderingen af påvirkningen af vandområderne ved en indvinding på 5 mio. m³ vand pr. år med det nuværende stemmeværk og styringspraksis lagt vægt på, at indvindingen kan påvirke havørredens vandring negativt, idet medianminimumsvandføringen i perioden september-januar er under 0,7 m³/s i 17 % af tiden i forhold til 0 % af tiden ved en situation uden indvinding og stemmeværk. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at påvirkningen fra en indvinding på 5 mio. m³ vand med det nuværende stemmeværk og styringspraksis pr. år ikke er tilstrækkeligt belyst i sagen, idet kommunens beregninger i forhold til medianminimumsvandføringen er foretaget ud fra en indvinding på 3,5 mio. m³ vand pr. år og ikke ud fra den fulde tilladte indvindingsmængde på 5 mio. m³ vand pr. år.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i vurderingen af påvirkningen af vandområderne ved en indvinding på 6,7 mio. m³ vand pr. år, et nyt stemmeværk og styringsmodel A og B lagt vægt på, at indvindingen sandsynligvis vil påvirke havørredens smoltifikation som følge af, at medianminimumsvandføringen i perioden april-maj er mindre end 0,7 m³/s i henholdsvis 11 og 23 % af tiden ved en indvindingsmængde på 7 mio. m³ vand pr. år i forhold til 0 % af tiden ved en situation uden indvinding og stemmeværk. I den forbindelse bemærker nævnet, at havørreden typisk smoltificerer i februar og kulminerer senere på foråret, og at det ikke kan afvises, at den øgede procentdel af tiden, hvor medianminimumsvandføringen er mindre end 0,7 m³/s, vil medføre en påvirkning af ungfisks mulighed for at bevæge sig nedstrøms Tissø. [46] Hertil er det efter nævnets opfattelse et væsentligt element i vurderingen, at tidligere undersøgelser tyder på en smoltdødelighed på 75 %. [47]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har endvidere lagt vægt på, at der sker en reduktion af medianminimumsvandføringen nedstrøms stemmeværket på mere end 50 % i ca. halvanden til to måneder i foråret-forsommeren ved det nye stemmeværk og styring med en indvinding på 3,5 mio. m³ vand pr. år. Særligt markant er faldet i vandføringen på ca. 1.500 l/s i april måned fra ca. 2,2 til 0,7 mio. m³ vand pr. år svarende til ca. 68 % af vandføringen, hvilket er væsentlig mere end medianminimumsvandføringen på 651 l/s. Nævnet konstaterer dermed, at indvindingen strider med det anførte i vejledningen til indsatsbekendtgørelsen, som er omtalt i Ministerens svar på spørgsmål nr. 1301, om at vandføringen ikke bør reduceres med mere end 50 % af medianminimumsvandføringen ved vandindvinding. Efter nævnets opfattelse bør tilladelsen derfor indeholde en fyldestgørende begrundelse for, hvorfor indvindingen ikke vil medføre en forringelse for vandområderne, uanset at tilladelsen ikke følger vejledningen. Tilladelsen lever efter nævnets vurdering ikke op til dette. Nævnet er enig med Kalundborg Kommune i, at der er andre betydelige faktorer for vurderingen af påvirkningen end medianminimumsvandføringen, men dette er ikke det samme som, at medianminimumsvandføringen ikke er et relevant parameter i vurderingen af indvindingens påvirkning af Nedre Halleby Å. Efter nævnets opfattelse er reduktionen af vandføringen med mere end 50 % af medianminimumsvandføringen i det konkrete tilfælde væsentligt i forhold til kvalitetselementet for fisk, idet reduktionen sker i perioden, hvor havørred smoltificerer, og fordi smolt er afhængig af flom-hændelser for at vandre mod havet. Samtidig er havørred i forvejen presset på grund af dårlige gydemuligheder i Halleby Å-systemet og på grund af lav vandføring i Tissø, der medfører, at den let farer vild. Nævnet bemærker endvidere, at der ikke er lavet beregninger for påvirkningen af medianminimumsvandføringen ved den tilladte

indvinding på 6,7 mio. m³ vand pr. år, men at nævnet har lagt til grund, at påvirkningen i denne situation er mindst den samme og formentlig større end ved 3,5 mio. m³ vand pr. år. Dette medfører desuden, at sagen må anses som utilstrækkeligt oplyst på dette punkt.

Særligt i forhold til kvalitetselementer for fisk i Nedre Halleby Å har Miljø- og Fødevarerklagenævnet i vurderingen af de forskellige indvindingsscenerier lagt vægt på, at den dårlige tilstand af fisk medfører, at enhver forringelse af forholdene for fisk i dette vandområde i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis vil være i strid med indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 3, hvilket Kalundborg Kommune ud fra ovenstående ikke har afvist sandsynligheden for.[48]

Herudover har Miljø- og Fødevarerklagenævnet lagt vægt på, at Kalundborg Kommune bl.a. har oplyst, at indvindingen fra Tissø er beregnet til at medføre en ændring af EQR for DFFVa på mindre end 20 % nedstrøms Tissø, hvilket betyder, at der er mindre end 20 % risiko for en negativ tilstandsændring på denne strækning i forhold til kvalitetselementet for fisk. Særligt for strækningen nedstrøms Tissø til udløb fra Bøstrup Å, er risikoen beregnet til 20-50 %. Efter nævnets opfattelse skal disse sandsynligheder for en negativ ændring af tilstand for kvalitetselementet ses i sammenhæng med, at netop kvalitetselementet for fisk er dårlig tilstand nedstrøms Tissø, og at det følger af EU-Domstolens praksis, at tærsklen for en tilsidesættelse af forpligtigelsen til at forebygge forringelser af tilstanden, skal være så lav som muligt.[49] Det er derfor nævnets vurdering, at en forringelse af tilstanden for kvalitetselementet for fisk ikke kan udelukkes på baggrund af EQR beregningerne.

Derudover har Miljø- og Fødevarerklagenævnet i forhold til vurderingen af de forskellige indvindingsscenerier lagt vægt på, at der ikke er foretaget en vurdering af påvirkningen af samtlige kvalitetselementer, herunder bl.a. vandplanter og smådyr, og at det af den grund ikke er udelukket, at disse kvalitetselementer bliver forringet som følge af tilladelsen. Videre har nævnet i forhold til målopfyldelse i Øvre Halleby Å lagt vægt på, at tilladelsens påvirkningen af dette vandløb ikke er vurderet, samt at en vis påvirkning fra en mulig ændring af bl.a. vandføring og vandstand efter nævnets opfattelse ikke kan udelukkes.

Idet det ikke er tilstrækkeligt godtgjort, at den tilladte indvinding ikke i sig selv eller sammen med øvrige projekter eller planer vil medføre en forringelse af tilstanden i de relevante vandområder, lider afgørelsen af en væsentlig retlig mangel.

3.2.5. Ad 4) Tidsbegrænsning af tilladelsen

Tilladelser til vandindvinding kan ifølge vandforsyningslovens § 22, stk. 1, 1. pkt., meddeles for et bestemt tidsrum, som højst kan være 30 år, jf. dog 2. og 3. pkt. Ifølge 2. pkt. kan tilladelse til indvinding af vand til vanding af landbrugsafgrøder med hensyn til grundvand gives for et tidsrum af højst 15 år og med hensyn til overfladevand for et tidsrum af højst 10 år. Efter 3. pkt. kan tilladelser til indvinding af vand til dambrug gives for et tidsrum af højst 10 år.

Det fremgår bl.a. af forarbejderne til vandforsyningslovens § 22, at det er Miljøministerens opfattelse, at vandindvindingstilladelser – medmindre samfundsmæssige hensyn taler imod – som udgangspunkt bør meddeles for de tidsrum, der er fastsat i stk. 1.[50]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at en tilladelse til indvinding af vand til procesvand til industri, kan meddeles for et tidsrum på højst 30 år, jf. vandforsyningslovens § 22, stk. 1, 1. pkt. Nævnet har i vurderingen heraf lagt vægt på, at indvinding til procesvand ikke er omfattet

af ordlyden i lovens § 22, stk. 1, 2. og 3. pkt., om indvinding til landbrugsafgrøder eller dambrug, hvorfor disse undtagelser til hovedreglen i 1. pkt., ikke finder anvendelse.

3.2.6. Ad 5) Indvindingsbehov

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det følger af nævnets praksis, at det retlige udgangspunkt ifølge vandforsyningslovens § 22, stk. 2, er, at der alene skal meddeles tilladelse til den vandmængde, der er behov for.^[51]

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der i sagen er dokumentation for, at ansøger har et behov for en vandmængde på 4.515.500-6.215.500 m³ vand pr. år til de forskellige aftagere af vandet. Derimod finder nævnet, at der ikke er dokumentation for, at ansøger har et aktuelt og konkret behov for en reserve på én mio. m³ vand pr. år til et eventuelt øget behov hos de eksisterende aftagere eller hos nye aftagere. Nævnet har i den forbindelse lagt vægt på, at der ikke er oplysninger om en aktuel forbruger af denne reserve, samt at vandbehovet for de eksisterende aftagere er angivet som et interval, hvorfor deres eventuelle øgede behov allerede synes varetaget herigennem.

En fastsættelse til eventuelt fremtidige aftagere ligger efter Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse uden for, hvad der er hjemmel til i vandforsyningsloven. Hvis behovet skulle opstå i fremtiden må ansøger søge om en større indvindingstilladelse på dette tidspunkt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder derfor, at tilladelsen på 6,7 mio. m³ vand pr. år er meddelt til en større vandmængde, end hvad der konkret er behov for, hvilket er en væsentlig retlig mangel.

3.2.7. Ad 6) Retsvirkningen af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at nævnet alene har forholdt sig til klagerne over tilladelsen, som af de ovennævnte grunde lider af væsentlige retlige mangler, der fører til, at tilladelsen ophæves i sin helhed med virkning fra datoen fra nævnets afgørelse og hjemvises til fornyet behandling.

Idet Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse alene omhandler den påklagede tilladelse, har nævnet med afgørelsen ikke taget stilling til, om indvinding fortsat kan finde sted på grundlag af tidligere meddelte indvindingstilladelser eller på andet grundlag. Efter nævnets opfattelse ligger dette i øvrigt uden for nævnets kompetence i den pågældende sag, at træffe afgørelse herom, eftersom Kalundborg Kommunes afgørelse ikke omfatter dette.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker endvidere, at det følger af vandforsyningslovens § 65, stk. 1, at det er kommunalbestyrelsen, der påser, at loven og de regler, der er fastsat med hjemmel i loven, overholdes. Efter nævnets opfattelse skal de af ansøger rejste problemstillinger i forhold til sikre en tilstrækkelig og kvalitetsmæssig tilfredsstillende vandforsyning til erhvervslivet varetages af tilsynsmyndigheden, der i dette tilfælde er Kalundborg Kommune.

3.3. Miljø- og Fødevareklagenævnets øvrige bemærkninger

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at Kalundborg Kommune ved den fornyede behandling af sagen skal vurdere tilladelsens påvirkning af klyde, blisgås og stor skallesluger efter habitatbekendtgørelsen, idet disse arter er tilføjet udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F100 i maj 2022. Det samme er gældende for strandvold med enårige planter, der er tilføjet til udpegningsgrundlaget for habitatområde H157 i februar 2022. Videre bemærker nævnet, at kommunen også skal være opmærksom på, at tilladelsen, jf. bekendtgørelsens § 6, stk. 4, skal indeholde en vurdering af samtlige arter på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området.

Ved den fornyede behandling af sagen skal Kalundborg Kommune herudover være opmærksom på, at også begrundelsen for, hvorfor tilladelsen ifølge kommunen ikke beskadiger eller ødelægger yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter eller ødelægger bilag IV-plantearter, skal fremgå af tilladelsen, jf. habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 2. Det er ikke tilstrækkeligt, at alene konklusionen herpå fremgår af tilladelsen.

Herudover bemærker Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at Kalundborg Kommune ved den fornyede behandling af sagen bør vurdere, hvorvidt tilladelsen har en påvirkning af udpegningsgrundlaget for det opstrømsbeliggende Natura 2000-område nr. 156, Store Åmose, Skarresø og Bregninge Å, herunder særligt pignmerling.

Derudover bør Kalundborg Kommune ved den fornyede behandling af sagen også være opmærksom på, om tilladelsen vil medføre en ændring af tilstanden for den registrerede § 3-beskyttede natur i området, hvorfor udnyttelsen af tilladelsen vil kræve en dispensation i medfør af naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker derudover, at det af indvindingstilladelsen fremgår, at projektet ligeledes omfatter anlægsarbejde i forbindelse med etablering af et stemmeværk. Det fremgår af den meddelte indvindingstilladelse, at det er en forudsætning for tilladelsen, at der inden for et år efter meddelelse af tilladelsen skal ansøges om en vandløbsafgørelse til etablering af et stemmeværk. Nævnet henviser til, at EU-Kommissionen i en fortolkningsnote[52] til VVM-direktivet[53] har lagt til grund, at tilknyttede anlægsarbejder, der udgør en integreret del af et hovedprojekt, først må godkendes, når der har været gennemført en VVM-proces for det samlede projekt. Det gælder udtrykkeligt også i de tilfælde, hvor de tilknyttede anlægsarbejder ikke er screeningspligtige i sig selv.

Kalundborg Kommune bør ved en fornyet behandling af sagen vurdere, hvorvidt indvindingstilladelsen og etableringen af stemmeværket udgør et samlet projekt. Kommunen bør herunder vurdere hvorvidt projektet er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven, herunder om projektet er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 10f, anlæg af vandveje, som ikke er omfattet af bilag 1, kanalbygning og regulering af vandløb og punkt 10g, dæmninger og andre anlæg til opstuvning eller varig oplagring af vand (projekter, som ikke er omfattet af bilag 1).

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker afslutningsvis, at det følger af Miljøstyrelsens udkast til vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), [54] at projekter, som kan påvirke et Natura 2000-område i sådan grad, at det forudsætter udarbejdelse af en konsekvensvurdering i henhold til fugle- og habitatdirektivet, antages at påvirke miljøet væsentligt og vil derfor være miljøvurderingspligtige. Det fremgår endvidere af Miljø- og Fødevarerklagenævnets praksis, at et anlægsprojekt, som kan påvirke et Natura 2000-

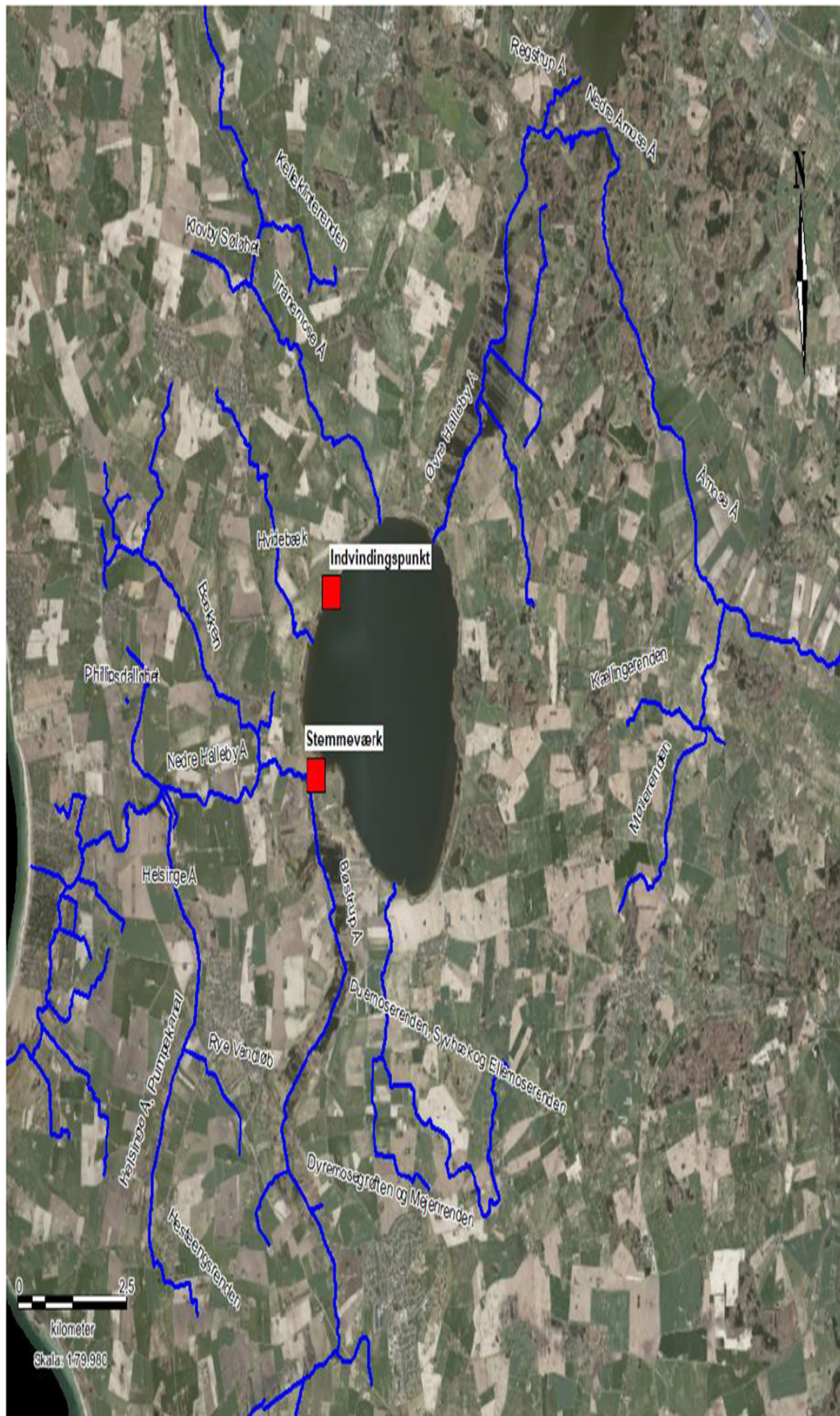
område i sådan grad, at det forudsætter udarbejdelse af en konsekvensvurdering (jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, 1. pkt.) i henhold til habitatdirektivet, må antages at påvirke miljøet væsentligt og derfor er miljøvurderingspligtigt.[55]

3.4. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Kalundborg Kommunes afgørelse af 1. juli 2021 om tilladelse til indvinding af overfladevand fra Tissø til industriprocesvand på [matr.nr.1] og hjemviser sagen til fornyet behandling.

4. Bilag 1

Oversigtskort udarbejdet af [virksomhed2] forbindelse med statusrapport af 2. december 2022 om VVM og Natura 2000-konsekvensvurdering af projektet.



Figur 2.1 Tiseå med tilløb og udløb. Stemmeværket i Nedre Halleby Å og indvindingspunktet i lille Furleda er

Figur 2-1: Tisse med indløb og vandløb, stemmeværket i Nature Planen A og naturmiljøspillet i Line i uglede er angivet med rød firkant.

- [1] Lovbekendtgørelse nr. 602 af 10. maj 2022 om vandforsyning m.v. med senere ændringer.
- [2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.
- [3] Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.
- [4] Lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023 om miljøvurdering af planer og programmer af konkrete projektet (VVM).
- [5] Lovbekendtgørelse nr. 1217 af 25. november 2019 om vandløb med senere ændringer.
- [6] I bilag 1 til afgørelsen fremgår et kortmateriale med bl.a. angivelse af indvindingens og stemmeværkets placering.
- [7] <https://mst.dk/media/232770/n157-revideret-basisanalyse-2022-27.pdf>
(<https://mst.dk/media/232770/n157-revideret-basisanalyse-2022-27.pdf>).
- [8] <https://mst.dk/media/259339/n157-natura-2000-plan-2022-27-aamose-tissoe-halleby-aa-og-flasken.pdf>.
- [9] <https://mst.dk/media/117084/habitatudpgr201231dec.pdf>
(<https://mst.dk/media/117084/habitatudpgr201231dec.pdf>).
- [10] <https://miljoegis.mim.dk/spatialmap?profile=natura2000planer3-2022>.
- [11] Kalkoverdrev aktivitet ID 776355, <https://naturereport.miljoportal.dk/776355>
(<https://naturereport.miljoportal.dk/776355>), og rigkær aktivitet ID 776356,
<https://naturereport.miljoportal.dk/776356> (<https://naturereport.miljoportal.dk/776356>).
- [12] https://mst.dk/media/244629F/upg-fugle-maj-2022_2.pdf
(https://mst.dk/media/244629F/upg-fugle-maj-2022_2.pdf).
- [13] <https://mst.dk/media/117138/fugl-udpgr-2012-31dec.pdf>
(<https://mst.dk/media/117138/fugl-udpgr-2012-31dec.pdf>).
- [14] Se afsnit 2.2 i Natura 2000-planen, <https://mst.dk/media/259340/n156-natura-2000-plan-2022-27-store-aamose-skarresoe-og-bregninge-aa.pdf>.
- [15] <https://miljoegis.mim.dk/spatialmap?profile=vandrammedirektiv3-2022>.
- [16] <https://vandplandata.dk/vp3endelig2022/vandomraade/soe/DKLAKE682>.
- [17] <https://arealinformation.miljoportal.dk/> (<https://arealinformation.miljoportal.dk/>).
- [18] Lovbekendtgørelse nr. 1392 af 4. oktober 2022 om naturbeskyttelse.
- [19] Bekendtgørelse nr. 2091 af 12. november 2021 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

[20] <https://www.ft.dk/samling/20201/almdel/mof/spm/1301/svar/1784930/2398743.pdf>
(<https://www.ft.dk/samling/20201/almdel/mof/spm/1301/svar/1784930/2398743.pdf>).

[21] Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

[22] EU-Domstolens Dom af 10. november 2022 i sag C-278/21.

[23] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet.

[24] Lovforslag nr. 144 af 19. januar 1978 til lov om vandforsyning m.v.,
https://www.folketingstidende.dk/samling/19771/lovforslag/L143/19771_L143_som_fremsat.pdf
(https://www.folketingstidende.dk/samling/19771/lovforslag/L143/19771_L143_som_fremsat.pdf).

[25] Se f.eks. 22/01940.

[26] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet.

[27] EU-Domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02, Waddenzee, præmis 45.

[28] EU-Domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02, Waddenzee, præmis 49.

[29] EU-Domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02, Waddenzee, præmis 61.

[30] EU-Domstolens dom af 26. april 2017 i sag C-142/16, Moorburg, præmis 61 og 62.

[31] EU-Domstolens dom af 12. april 2018 i sag C-323/17, People Over Wind, præmis 35-37 og 40, og EU-Domstolens dom af 15. juni 2023 i sag C-721/21, Eco Advocacy CLG, præmis 46 og 47.

[32] Se s. 64 i Natura 2000-basisanalyse, 2022-2027, november 2021, Natura 2000-område nr. 157, <https://mst.dk/media/232770/n157-revideret-basisanalyse-2022-27.pdf>
(<https://mst.dk/media/232770/n157-revideret-basisanalyse-2022-27.pdf>).

[33] Se s. 63 i Natura 2000-basisanalyse, 2022-2027, november 2021, Natura 2000-område nr. 157, <https://mst.dk/media/232770/n157-revideret-basisanalyse-2022-27.pdf>
(<https://mst.dk/media/232770/n157-revideret-basisanalyse-2022-27.pdf>).

[34] Se s. 43 i Natura 2000-basisanalyse, 2022-2027, november 2021, Natura 2000-område nr. 157, <https://mst.dk/media/232770/n157-revideret-basisanalyse-2022-27.pdf>
(<https://mst.dk/media/232770/n157-revideret-basisanalyse-2022-27.pdf>).

[35] Se s. 56 og 57 i Natura 2000-basisanalyse, 2022-2027, november 2021, Natura 2000-område nr. 157, <https://mst.dk/media/232770/n157-revideret-basisanalyse-2022-27.pdf>
(<https://mst.dk/media/232770/n157-revideret-basisanalyse-2022-27.pdf>).

[36] Se s. 58-60 i Natura 2000-basisanalyse, 2022-2027, november 2021, Natura 2000-område nr. 157, <https://mst.dk/media/232770/n157-revideret-basisanalyse-2022-27.pdf>
(<https://mst.dk/media/232770/n157-revideret-basisanalyse-2022-27.pdf>).

[37] EU-Domstolens dom af 12. april 2018 i sag C-323/17, People Over Wind, præmis 40, og EU-Domstolens dom af 15. juni 2023 i sag C-721/21, Eco Advocacy CLG, præmis 46.

[38] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger.

[39] Lovbekendtgørelse nr. 126 af 26. januar 2017 om vandplanlægning.

[40] Bekendtgørelse nr. 797 af 13. juni 2023 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.

[41] Se EU-Domstolens dom af 1. juli 2015, sag C-461/13, Weser, præmis 50 og 69.

[42] Se EU-Domstolens dom af 5. maj 2022, sag C-525/20, Association France Nature Environnement, præmis 37.

[43] Vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter, juli 2017 <https://mst.dk/media/133301/bilag-1-vejledning-4-juli-2017.pdf> (<https://mst.dk/media/133301/bilag-1-vejledning-4-juli-2017.pdf>).

[44] Udkast til vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter, december 2021, afsnit 4.2.1.1, <https://mim.dk/media/225714/udkast-vejledning-til-indsatsprogram-vp3.pdf> (<https://mim.dk/media/225714/udkast-vejledning-til-indsatsprogram-vp3.pdf>).

[45] <https://www.ft.dk/samling/20201/almdel/mof/spm/1301/svar/1784930/2398743.pdf> (<https://www.ft.dk/samling/20201/almdel/mof/spm/1301/svar/1784930/2398743.pdf>).

[46] Jf. <https://www.fiskepleje.dk/fiskebiologi/oerred/smolt/smoltifikation> (<https://www.fiskepleje.dk/fiskebiologi/oerred/smolt/smoltifikation>).

[47] Jf. afsnit 4.7.4 i Havørredbestandene på Sjælland, Møn og Lolland-Falster Status og udviklingspotentiale del 1, Juni 2014 - <https://fishingzealand.dk/wp-content/uploads/Fishing-zealand-havoerredbestande-paa-sjaelland-moen-og-lolland-falster-del-1-1.pdf> (<https://fishingzealand.dk/wp-content/uploads/Fishing-zealand-havoerredbestande-paa-sjaelland-moen-og-lolland-falster-del-1-1.pdf>).

[48] Se EU-Domstolens dom af 1. juli 2015, sag C-461/13, Weser, præmis 69.

[49] Se EU-Domstolens dom af 5. maj 2022, sag C-525/20, Association France Nature Environnement, præmis 37.

[50] Forslag til lov om vandforsyning m.v., som fremsat den 10. januar 1978 af miljøministeren, i bemærkninger til § 22, https://www.folketingstidende.dk/samling/19771/lovforslag/L143/19771_L143_som_fremsat.pdf (https://www.folketingstidende.dk/samling/19771/lovforslag/L143/19771_L143_som_fremsat.pdf).

[51] Se f.eks. NMK-42-00266 og NMK-42-00021.

[52] EU-Kommissionens note af 5. marts 2012 (Interpretation line suggested by the Commission as

regards the application of Directive 85/337/EEC to associated/ancillary works).

[53] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 27. 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet.

[54] Miljøstyrelsens udkast til vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), 2. del: Konkrete projekter, 2018.

[55] Se NMK-34-00015, NMK-34-00105 og NMK-34-00592.

Sag:

21/08480,
21/08585

Dato:

10. august 2023.

Emner:

Vandforsyningslo...

Miljø- og Fødevareklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/miljoe-og-foedevareklagenaevnet/>) •
Nævnenes Hus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • mfkn@naevneneshus.dk
(<mailto:mfkn@naevneneshus.dk>)

Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.digst.dk/mfkn-naevneneshus-dk>)