

MRF 2023.300

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 25. oktober 2023, j.nr. 21/01949

Stadfæstet afslag på tilladelse til ny grundvandsboring til markvanding placeret ca. 500 m fra samme landmands eksisterende indvindingsboring, hvor tilladelsen udløb den 31. december 2023, da grundvandsmagasinet var i hydraulisk kontakt med vandløbet Rødå målsat til god økologisk tilstand, men med tilstand i laveste klasse for kvalitetselementet fisk. En beregnet reduktion af vandføringen på 1,11 % anset for forringelse af vandkvaliteten, jf. sag C-461/13, og var dermed i modstrid med indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 3. Dissens.

Aabenraa Kommune meddelte i december 2020 afslag på landmand L's ansøgning om vandindvindingstilladelse til etablering af boring med årlig indvinding af 48.000 m³ vand til markvanding. Boringen skulle placeres ca. 500 m fra en eksisterende tilladt indvinding til L med en årlig mængde på 65.000 m³ for markvanding ved Rødekro, hvor tilladelsen for den eksisterende indvinding udløb den 31. december 2023. Den ansøgte boring var beliggende 1,3 km nord for det offentlige vandløb Rødå. Efter vandområdeplan 2021-2027 var Rødå målsat til god økologisk tilstand, men vandløbets samlede økologiske tilstand var dårlig, da tilstanden for kvalitetselementet fisk var dårlig. Af afgørelsen fremgik, at for den midterste del af vandløbsstrækningen forekom det, at grundvandsstanden havde en lavere placering end bunden af vandløbet, hvorfor vandløbet udtørrede ved nedbørsfattige somre, og kommunen vurderede, at udtørringen kunne hindre opfyldelse af god økologisk tilstand for fisk, der blev fanget i mindre vandfyldte partier og her være let byttedyr. Kommunen fandt derfor, at den maksimale påvirkningsprocent af Rødås opland ikke burde overstige 10 %. En beregning i screeningsværktøjet "BEST VN" udarbejdet af Niras viste, at ved en indvinding til den ansøgte mængde på 48.000 m³ pr. år ville der for indvindingen isoleret set forekomme en reduktion af medianvandføringen for Rødå på 1,11 % og i kumulation med øvrige indvindinger i oplandet for Rødå en samlet reduktion på 27,79 %. Efter forslag fra L var der endvidere foretaget en beregning for et scenarie, hvor den eksisterende indvinding overgik til en mængde på 34.000 m³ pr. år, og den ansøgte mængde blev nedskrevet til 31.000 m³ pr. år, hvilket viste en reduktion på 0,75 %. Kommunen begrundede på den baggrund afslaget med, at den ansøgte indvinding medførte øget risiko for, at Rødå ikke kunne opnå målopfyldelse, da indvindingen ville medføre en reduktion af medianvandføringen for vandløbet. L på-

klagede afslaget og gjorde gældende, at den beregnede reduktion på 1,11 % måtte anses for forsvindende lille, og at det var uforståeligt, at der ikke kunne meddeles tilladelse ved samtidig reduktion af den eksisterende indvinding, da den samlede indvundne mængde ikke ville blive øget. Endvidere gjorde L gældende, at der ikke var foretaget en vurdering af, om Rødå reelt var et stærkt modificeret vandløb, og om målsætningen om god økologisk tilstand derved burde være revideret. Miljø- og Fødevarerklagenævnet lagde til grund, at Rødå er omfattet af vandrammedirektivets forbud mod forringelse af tilstand, hvilket er gennemført i lov om vandplanlægning og indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 3, hvorefter myndigheden ikke for dette vandløb kan tillade forringelser af vandløbet, og efter EU-Domstolens dom i sag C-461/13 (Weser), foreligger der en forringelse, hvis et af kvalitetselementerne for tilstanden falder et niveau, og hvis kvalitetselementet allerede befinder sig i laveste klasse, vil enhver forringelse udgøre en forringelse af tilstanden for overfladevandområdet. Endvidere bemærkede nævnet, at det med sag C-525/20 (MRF 2022.14) er lagt til grund, at også midlertidige og kortvarige forringelser, uden langsigtede konsekvenser for overfladevandområdet, kan udgøre en forringelse. Herefter fandt et flertal (5 mod 2) ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens geofaglige vurdering af, at der var hydraulisk kontakt mellem grundvandsmagasinet og det målsatte vandløb Rødå, ligesom flertallet tiltrådte den biologiske vurdering af forringelsen af kvalitetselementet fisk, som for Rødå var i laveste klasse (dårlig). I forhold til L's indsigelse om ubetydeligheden af den beregnede reduktion af vandføringen med 1,11 % lagde flertallet til grund, at da påvirkningen vedrørte fisk, som var i laveste klasse, måtte enhver negativ påvirkning i overensstemmelse med sag C-461/13 anses at udgøre en forringelse af overfladevandområdet, og tilsvarende gjaldt ved samtidig reduktion af eksiste-

MRF 2023.300

rende vandindvinding, da der herfor også var beregnet en reduktion for vandføringen. Vedr. klagepunktet om revideret målsætning for Rødå bemærkede flertallet, at fastlæggelse af konkrete miljømål efter § 11 i lov om vandplanlægning foretages af miljøministeren, og at der hverken af bestemmelsens ordlyd eller forarbejder kan udledes en forpligtelse for kommunen til at henvende sig til Miljøstyrelsen om anvendelse af bestemmelsen. Mindretallet henviste til, at NIRAS' beregning alene var udtryk for et screeningsværktøj,

hvor en beregnet påvirkning af vandføringen med 1,11 % lå inden for den beregningsmæssige usikkerhed, og at beregningen ikke tog højde for øget fremtidig nedbør. Endvidere lagde mindretallet vægt på, at en mark, der er velforsynet med vand, i højere grad ville bidrage til vandføringen i Rødå, hvorfor den påklagede afgørelse burde ændres til tilladelse for etablering af boring samt for indvinding af grundvand til brug for markvanding. Herefter stadfæstet nævnet kommunens afslag i overensstemmelse med flertallets votum.

Kommentar: Afgørelsen illustrerer den vidtrækkende betydning af vandrammedirektivets forbud mod forringelse af vandkvalitet i vandløb og søer, der er omfattet af lov om vandplanlægning og indsatsbekendtgørelsen, jf. **MRF 2022.104 Mfk**, **MRF 2023.78 Mfk**, **MRF 2023.205 Mfk** og **MRF 2023.244 Mfk**.

Stadfæstelse af afslag på tilladelse til etablering af boring og indvinding til markvanding i Aabenraa Kommune

21/01949

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter vandforsyningslovens § 20, stk. 1, og § 21, stk. 1, jf. § 75, stk. 1.[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Aabenraa Kommunes afgørelse af 17. december 2020 om afslag på tilladelse til etablering af boring og indvinding af grundvand til markvanding på matr. nr. [M1] Lunderup, Rise.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. vandforsyningslovens § 81, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 1 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, der i overensstemmelse med vandforsyningslovens § 75, stk. 1, har behandlet sagen i nævnets afdeling 10, jf. § 3, stk. 1, nr. 10, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 22. januar 2021 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af ejendommens ejer, der er repræsenteret ved konsulent.

Klager har navnlig anført, at

- BEST-beregningerne er behæftet med stor usikkerhed bl.a. fordi de er baseret på gamle og/eller konservativt fastsatte faktorer,
- den samlede indvindingsmængde ikke vil stige, hvis der samtidig sker en reduktion af indvindingsmængden i klagers boring DGU nr. 160.708
- indvindingen ikke vil påvirke Rødå, idet den er beliggende i vandløbsoplandet til Surbæk,
- det ikke i tilstrækkeligt grad er dokumenteret, at vandindvinding medfører en negativ påvirkning af fisk i vandløbet,
- manglende målopfyldelse kan skyldes andre forhold end vandindvinding, herunder nedstrøms beliggende fysiske spærringer eller okkerudsivning,
- der er givet meget store tilladelser til indvinding af vand til grusindvinding i området,

- afslaget har store økonomiske konsekvenser for klager, og
- Rødå bør omklassificeres til et stærkt modificeret vandløb bl.a. pga. sit kanaliserede forløb.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1 Natur- og planforhold

Der er ansøgt om tilladelse til etablering af boring på matr. nr. [M1] Lunderup, Rise, ca. 1,3 km nord for Rødå på strækningen ved Rødekre.

Klager har en igangværende boring DGU nr. 160.708, som ligger ca. 430 m vest for matr. nr. [M1] Lunderup, Rise på matr. nr. [M2] Lunderup, Rise. Det fremgår af Jupiterdatabasen, at boringen er 30,7 m dyb.[4]

Rødå er et vandløb i Aabenraa Kommune. Vandløbet er 15.140 m langt og er en del af Vidåsystemet, der løber mod vest ud i Vadehavet. Rødå starter ved sammenløbet af Hjarup Å og Lerskov Bæk og løber ved sin afslutning sammen med Surbæk, hvorefter vandløbene fortsætter som Arnå. I sidste ende løber vandet fra Rødå ud i Vadehavet.

Rødå er et offentligt vandløb omfattet af regulativ for Rødå med tilløbene Hjarup Å og Lerskov Bæk.[5]

Det fremgår af MiljøGIS for vandområdeplaner 2021-2027, at Rødå er målsat til god økologisk og kemisk tilstand.[6] Det fremgår endvidere, at den samlede økologiske tilstand for vandløbet på strækningen syd for klagers ejendom er dårlig, idet tilstanden for kvalitetselementet for fisk er dårlig, mens tilstanden for kvalitetselementerne smådyr, planter og alger er god og tilstand for nationalt specifikke stoffer er ukendt. Den kemisk tilstand er ukendt.

For den nederste del af Surbæk, som Rødå løber sammen med, fremgår det, at kvalitetselementet for fisk er i høj økologisk tilstand. Resten af Surbæk er i dårlig økologisk tilstand for fisk.

På vandportalen.dk findes en graf over døgnmiddelvandføringen ved målestation 42.25 i Rødå for perioden 1990-2014 med undtagelse af en periode mellem efteråret 2007 til begyndelsen af 2011. Målestationen er beliggende omkring st. 14.260 m i Rødå ca. 13 km sydvest for den ansøgte boring. Grafen viser, at døgnmiddelvandføringen varierer fra ca. 45 l/s til 1.726 l/s. Herudover ses det, at døgnmiddelvandføringen generelt er lavest om sommeren, og at den de fleste somre kommer ned omkring eller under 115 l/s, når den er mindst.[7]

Videre findes der på vandportalen.dk en graf over døgnmiddelvandføringen ved målestation 42.50 i Rødå for året 2013. Målestationen er beliggende omkring st. 230 m i Rødå ca. 1,6 km sydøst for den ansøgte indvinding. Grafen viser, at døgnmiddelvandføringen varierer fra ca. 10 l/s til 922 l/s. Herudover ses det, at døgnmiddelvandføringen generelt er lavest om sommeren. Målingen af den mindste vandføring er fra den 28. august 2013.

Af Plan for fiskepleje i Vidå fremgår bl.a. følgende om Rødå:[8]

“(St. 1)

Fra udspringet nordøst for Rødekro er vandløbet reguleret, sænket og rørlagt gennem byen. Generelt med ringe fysiske forhold for ørred. Ikke ørredvand. Lgd.: ca. 6,0 km, gbr.: 3,0 m, dybde: 20-30 cm.

(St. 2-4)

Strækningen fra Mjøl's til Hydevad er kanaliseret og faldforholdene dårlige, men en miljøvenlig vedligeholdelse har medvirket til, at de fysiske forhold for ørred er acceptable. Men der findes ingen gydemuligheder. Faldet er for lille til udlægning af grus, men en udlægning af marksten ville skabe flere skjul for ældre ørred. Elfiskeriet viste en meget lille bestand af ældre ørred. Ved forrige undersøgelse i 2006 var strækningen til dels udtørret. På grund af den stærkt varierende vandføring fra år til år ingen udsætning. Lgd.: ca. 5,2 km, gbr.: 3,0 m, Dybde: 20-50 cm.

(St. 5)

Syd for Hellevad bliver faldforholdene meget bedre. Og bunden består mest af grus og sten. Ifølge lodsejeren kan vandføringen også her være meget svingende. Men ved denne undersøgelse var strømmen god til frisk og her fandtes en god bestand af både ørred- og lakseyngel. Vegetationen bestod af smalbladet mærke og mannasødgræs. Stationen blev besøgt igen 14 dage efter første besøg. Nu var vegetationen slået med mejekurv og brinken var beskadiget flere steder. Gydestryget er kun ca. 200 meter langt og er det eneste i Rødå. Det er derfor vigtigt, at vedligeholdelsen her sker så skånsomt som muligt. Intet udsætningshov. Lgd.: 0,8 km, gbr: 1,6 m Dybde: 10-30 cm."

2.2 Den påklagede afgørelse

Aabenraa Kommune har den 17. december 2020 i medfør af vandforsyningslovens § 20 meddelt afslag på tilladelse til etablering af ny boring til indvinding af grundvand til markvanding på matr. nr. [M1] Lunderup, Rise.

Det fremgår af afgørelsen, at der er ansøgt om en fremtidig indvinding på 48.000 m³ vand pr. år fra boringen. Af ansøgningen fremgår det, at der er ansøgt om en timekapacitet på 70 m³ vand pr. time.

Det fremgår endvidere af klagers høringssvar vedlagt som bilag 1 til afgørelsen, at klager ejer boringen DGU nr. 160.708, der er beliggende på den tilstødende matr. nr. [M2] Lunderup, Rise. Det fremgår af sagens oplysninger, at tilladelsen til indvinding fra denne boring er på 65.000 m³ vand pr. år, og at tilladelsen hertil udløber den 31. december 2023. Klager har anført, at indvindingstilladelsen til DGU nr. 160.708 eventuelt kan nedskrives til 34.000 m³ vand pr. år, hvis der kan gives en tilladelse til 31.000 m³ vand pr. år til den i sagen omhandlede boring.

Det fremgår endvidere af afgørelsen, at der er foretaget en beregning i screeningsværktøjet BEST VN af, hvordan indvindingen kan påvirke omkringliggende natur, herunder § 3-beskyttede arealer og vandløb. I forhold til vandløb fremgår det, at der med afsæt i BEST-beregningerne er foretaget en vurdering af effekten af indvindingen i vandløbene.

Om Rødå fremgår det af afgørelsen, at vandløbet har et fint fald, særligt på den nedre strækning, hvor bundbredden er smal. Her er der gruset/stenet bund. Det fremgår videre, at Rødå har helt særlige hydrologiske forhold på den midterste strækning, hvor grundvandspejlet oftest ligger lavere end vandløbsbunden. Det betyder ifølge Aabenraa Kommune, at vandløbet udtørres i

nedbørsfattige somre, når infiltrationen gennem den grusede vandløbsbund overstiger tillædningen af vand fra oplandet. Det er kommunens vurdering, at udtørring af vandløbet i nedbørsfattige somre er en betydende faktor i forhold til manglende målopfyldelse.

For så vidt angår påvirkningen af Rødå fra indvindingen fremgår det af afgørelsen, at etablering af en ny boring med en fremtidig indvinding på 48.000 m³ vand pr. år vil medføre en reduktion af medianminimumsvandføringen i Rødå på 1,11 %. Det fremgår af BEST-rapporten, at medianminimumsvandføringen i Rødå i kumulation med andre indvindinger samlet bliver reduceret med 27,79 %. Ifølge BEST-rapporten er beregningen foretaget ved et filterinterval beliggende 15-20 m under terræn. Af Aabenraa Kommunes bemærkninger til klagers hørings svar fremgår det endvidere, at der er foretaget adskillige beregninger for boringer med forskellige placering og dybde. Disse beregninger viser ifølge kommunen ligeledes en øget påvirkning af Rødå.

Videre fremgår det af Aabenraa Kommunes bemærkninger til klagers hørings svar, at der desuden er foretaget en beregning, hvor indvindingen fra DGU nr. 160.708 er nedskrevet fra 65.000 m³ pr. år til 34.000 m³ pr. år, og hvor indvindingen fra den ansøgte boring er sat til 31.000 m³ pr. år. Ifølge kommunen viser disse beregninger, at dette vil medføre en vandføringsreduktion i Rødå på 0,75 %. Kommunen har herefter anført, at den nye indvinding, uanset nedskrivningen af indvindingsmængden på DGU nr. 160.708, vil medføre en øget risiko for, at Rødå ikke kan opnå målopfyldelse.

Aabenraa Kommune har den 3. marts 2020 udarbejdet et notat, hvoraf det fremgår, hvad den tilladelige påvirkningsprocent af Rødås opland vurderes at være. Det fremgår heraf, at siden 1979 har det været anbefalet, at påvirkningen af Rødås medianminimumsvandføringen ikke oversteg 5 %. Den maksimale tilladelige påvirkningsprocent er i 2018 revideret til 10 %. Ifølge kommunen er påvirkningsprocenten fastsat på baggrund af en vurdering af vandløbets sårbarhed over for ændringer i vandføringen kontra muligheden for, at vandløbet opnår målopfyldelse. Uddybende fremgår det af notatet, at fisk i forbindelse med lav vandføring eller udtørring måske kan nå at vandre nedstrøms vandløbet i tide, men at de risikerer at blive fanget i mindre vandfyldte partier, hvor de er let bytte for fugle, rovfisk, mink og andre fjender. Hvis et vandløb jævnlige oplever sommerudtørringer, vil ørredbestanden ifølge kommunen hurtigt svinde ind. Selv når vandløbet ikke udtørres, vil forholdene for fisk klart forringes i perioder med meget lav vandstand. På den baggrund er det Aabenraa Kommunes vurdering, at vandindvinding i Rødås opland bør begrænses, og at kumulativ indvinding hvor påvirkningsprocenten overstiger 10 % af medianminimumsvandføringen, medfører en betydeligt øget risiko for, at Rødå ikke kan opnå målopfyldelse.

Endelig fremgår af afgørelsen, at det således er Aabenraa Kommunes vurdering, at indvindingen vil medføre en betydeligt øget risiko for, at Rødå ikke kan opnå målopfyldelse, idet indvindingen vil medføre en reduktion af medianminimumsvandføringen. På den baggrund er der kommunens vurdering, at der ikke kan meddeles tilladelse til den ønskede indvinding, uden at der foretages afhjælpende tiltag i oplandet, f.eks. ved en reduktion af de øvrige indvindingstilladelser i området.

2.3 Klagers indhold

Klager har anført, at Aabenraa Kommunes BEST-beregninger af indvindingens påvirkning af Rødå er modelberegninger, hvor beregningen ikke er bedre end nøjagtigheden af de data, der anvendes i modellen. Mange af disse data er ifølge klager behæftet med stor usikkerhed og sat meget konservativt, hvorfor modellens resultat må tages med et gran salt. Endvidere har klager

anført, at der er anvendt nedbørsdata fra perioden 1992-2010, hvilket ikke længere kan være retvisende, eftersom årsnedbøren ifølge et notat fra DCE er steget med 10 % over 30 år frem til 2013.[9] Alt andet lige vil en øget nedbør ifølge klager give en øget grundvandsdannelse.

Klager har videre fremhævet, at Aabenraa Kommune ikke har angivet, hvor stor usikkerhed, der er forbundet med den beregnede påvirkning af Rødå på 1,11 %. Ifølge klager er påvirkningen så lille, at den forsvinder i forhold til den samlede usikkerhed, der er ved beregningerne i BEST.

Endvidere har klager anført, at klager er uforstående over for, at det ikke er muligt at flytte en del af indvindingen 500-700 m fra DGU nr. 160.708 til den ansøgte boring, idet den samlede vandmængde ikke øges ved dette.

Klager har endvidere anført, at Aabenraa Kommune tager udgangspunkt i medianminimumsvandføringen for at vurdere den samlede tilladte indvindings betydning for Rødå. Ifølge klager siger medianminimumsvandføringen dog ikke noget om, hvor tit vandløbet tørrer ud, eller hvor længe vandløbet er tørt.

Derudover har klager anført, at indvindingen vil være beliggende i vandløbsoplandet til Surbæk, som ikke vurderes at være kritisk påvirket. Det er derfor ifølge klager mærkeligt, at Aabenraa Kommune når frem til, at den ansøgte indvinding vil have så stor betydning for Rødå.

Videre har klager anført, at grundvandet ved Rødå vest for Rødekro er meget overfladenært, og at det først er hen i juni måned, at grundvandet er trukket så langt ned, at klager kan køre på arealerne. I forlængelse heraf har klager med henvisning til afstanden anført, at det ikke kan passe, at den ansøgte indvinding skulle påvirke Rødå.

Klager har desuden anført, at der er lang vej til fuld målopfyldelse for Rødå, uanset om der vandes lidt mere eller mindre i området. I forhold til den manglende målopfyldelse for kvalitetselementet for fisk har klager anført, at Rødå ligger meget langt inde i landet, og at ynglende ørreder derfor skal vandre minimum 50 km op i Vidå, Arnå og Rødå, for at komme til strækningen ved Hydevad. Ifølge klager kan det derfor meget vel skyldes andre forhold end vandindvinding, herunder spærringen ved Arndrup Mølle og generel okkerudsivning, at ørrederne ikke når frem til denne strækning af Rødå. Så længe spærringen ved Arndrup Mølle ikke fjernes, er det ifølge klager ikke sandsynligt, at der kan opnås en stabil bestand af ørreder i Rødå, uanset om der er god vandføring eller ej. Videre har klager bemærket, at ørrederne går op og gyder i det sene efterår, hvor der ikke er mangel på vand i Rødå. Herudover bør den gode økologiske tilstand for kvalitetselementerne smådyr og vandplanter ifølge klager betyde, at der er føde og skjul til fiskene.

Klager har desuden anført, at der så sent som i 2018 er givet tilladelse til indvinding af 900.000 m³ vand i en grusgrav i nærheden. Idet dette også må påvirke Rødå er det ifølge klager urimeligt, at klager ikke kan meddeles en tilladelse til en mindre indvindingsmængde. Det illustrerer ifølge klager, at Aabenraa Kommune behandler erhvervsinteresser forskelligt. Herudover har klager henvist til data fra Jupiterdatabasen og bemærket, at den faktiske indvinding af vand i grusgraven er mindre end tilladt, hvorfor den kumulative påvirkning af Rødå overdrives i beregningerne.[10]

Afslaget på tilladelse til indvinding har ifølge klager store økonomiske konsekvenser for klagers landbrugsdrift og på sigt andre landmænd, idet manglende mulighed for vanding vil gøre det umuligt at drive en rentabel planteavl omkring Rødå. Ifølge klager vil det koste klager omkring 321.600 kr. om året, hvis klager ikke kan vande. Herudover vil det betyde, at kvælstofkvoten vil blive reduceret, hvilket også vil gå ud over mængden og kvaliteten af afgrøderne.

Klager har herudover anført, at målsætningen om god økologisk tilstand for Rødå bør revideres, idet staten aldrig har gennemført en egentlig systematisk analyse af omkostningerne ved at opnå dette for Rødå. Staten har derfor ikke ifølge klager forholdt sig til, om Rødå reelt er stærkt modificeret i henhold til vandrammedirektivet. Ifølge klager er målsætningen om god økologisk for fisk urealistisk for Rødå i forhold til den nuværende anvendelse af vandløbet og de omkringliggende arealer. Videre har klager påpeget, at der er opført en masse bebyggelse omkring Rødå, og at arealerne dermed er befæstede, hvorfor overfladevandet ledes hurtigt væk. Der dannes dermed ikke nyt grundvand. Herudover har grusindvindingen i området ifølge klager ligeledes ændret området grundvandsdannelse. Det er klagers opfattelse, at Aabenraa Kommune i forbindelse med vandplanlægningen bør meddele Miljøstyrelsen, at målopfyldelse ikke kan opnås uden uforholdsmæssigt store omkostninger, som det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om vandplanlægning.[11]

Klager har den 2. februar 2023 supplerende anført, at det er klagers oplevelse, at Aabenraa Kommune anvender BEST-værktøjet som en facitliste frem for et screeningsværktøj. I den konkrete sag er der ifølge klager ikke foretaget en konkret vurdering af påvirkningen ud fra andet end BEST-beregningerne.

Klager har endvidere bemærket, at det fremgår af Aabenraa Kommunes klimatilpasningsplan, at Rødekro-området er i risiko for både oversvømmelse fra vandløb og for stigende grundvandsspejl.[12] Klager kan derfor hverken forstå eller acceptere, at der ikke kan meddeles tilladelse til indvinding i dette område. Videre har klager indsendt et billede fra vinteren 2019-2020, der ifølge klager illustrerer, hvor højt grundvandet i perioder står i området på en af de marker, som klager ønsker at vande.

Klager har den 8. marts 2023 supplerende bemærket, at Aabenraa Kommunes BEST-beregninger er foretaget med en pumpetid på ca. otte uger, hvilket ikke er retvisende for klagers drift. Ifølge klager strækker vandingssæsonen sig over ca. 4,5 måneder.

Herudover har klager den 14. juli 2023 supplerende anført, at hvis vandløbet hovedsagligt har sin vandføring fra overfladevand, idet grundvandsspejlet oftest ligger lavere end vandløbsbunden, er det nærmest naturgivent, at det er en lav eller ingen vandføring i tørre sommerperioder. Det er derfor selvmodsigende at forlange, at vandløbet skal opfylde miljømålsætningen for fisk. Videre har klager bemærket, at det helt generelt er svært at tale om natur i et landskab, der er så væsentligt forandret af opdyrkning, tørvegravning og grusgravning som området omkring Rødekro.

Derudover har klager med henvisning til Jupiterdatabasen bemærket, at Aabenraa Kommune netop på den strækning, hvor Rødå ifølge kommunen udtørrede i sommeren 2020, har meddelt en fornyet tilladelse til indvinding af 200.000 m³ vand om året til grusgravning.[13]

Endeligt har klager anført, at det er helt ude af proportion ikke at give lov til den ansøgte indvinding.

2.4 Aabenraa Kommunes bemærkninger til klagen

Aabenraa Kommune har i bemærkninger af 14. februar 2021 til klagen anført, at beregninger af vandløbspåvirkningen opgjort på oplandsniveau er forbundet med lav usikkerhed. Usikkerheden vil dog afhænge af den hydrostratigrafiske og hydrologiske model indlagt i BEST, som beregningerne bygger på. Kommunen har oplyst, at kommunen i beregningerne har anvendt den bedste tilgængelige viden i form af kommunens grundvandsmodel.

Videre har Aabenraa Kommune anført, at BEST har foretaget en beregning af den kumulative effekt ved indvinding fra alle indvindinger, der påvirker vandløbet. Den kumulative beregning tager ifølge kommunen højde for, at et større antal mindre indvindinger, som enkeltvis kan være ubetydelig i forhold til påvirkning af vandføringen i et vandløb, samlet set kan være betydelige, og derved påvirke et vandløbs vandføring væsentligt. Af denne grund kan det ifølge kommunen ikke konkluderes, at der ikke sker en forringelse af vandløbets tilstand alene fordi påvirkningen af medianminimumsvandføringen fra den enkelte indvinding ligger inden for den beregningsmæssige usikkerhed for den samlede påvirkning af medianminimumsvandføringen. Endvidere er det efter kommunens opfattelse væsentlig at huske, at beregningsmæssige usikkerheder kan påvirke resultatet i både opadgående og nedadgående retning.

Aabenraa Kommune har derudover i forhold til det af klager anførte om anvendelse af gamle data i BEST-beregningerne anført, at det ikke er afgørende om vandføringen i Rødå er estimeret fuldstændigt korrekt, idet det er tilstanden i vandløbet, der er styrende for, om der kan meddeles en tilladelse. En eventuelt højere vurdering af vandføringen vil således ikke ændre på udfaldet af afgørelsen, hvis det vurderes, at manglende vandføring bidrager til den manglede målopfyldelse.

I den sammenhæng har Aabenraa Kommune videre bemærket, at på trods af at klimaændringerne generelt har betydet en stigning i nedbør på årsbasis, har det også betydet at nedbøren falder anderledes fordelt over året. Der forventes derfor ifølge kommunen mere nedbør om vinteren og mindre om sommeren. Klimaændringerne har derfor ikke en entydig positiv effekt på alle vandløb, og særligt de sårbare vandløbsspidser kan opleve forlængede perioder med meget lav vandføring.

Aabenraa Kommune har herudover bemærket, at det følger af EU-Domstolens dom i Weser-sagen, at der ikke må meddeles en tilladelse, hvis det kan medføre at en enkelt af kvalitetsparametrene rykker en tilstandsklasse ned, og hvis vandområdet allerede er i den laveste tilstand, så vil enhver forringelse ikke kunne tillades.^[14]

Aabenraa Kommune har desuden anført, at det ikke er tilstrækkeligt, at der er vand nok i Rødå i vinterhalvåret, idet ørreden også vil kunne findes i vandløbet resten af året. Mængden af vand i vandløbet i sommerhalvåret har ifølge kommunen også betydning for antallet af standpladser for de voksne fisk og mængden af skjulesteder for ynglen, der kan sikre ynglen mod prædation. Mængden af vand i sommerhalvåret har også betydning for temperaturen i vandløbet og dermed også iltindholdet i vandløbet. Dette betyder ifølge kommunen, at selvom der er målopfyldelse for parametrene planter og smådyr, så er det ikke ensbetydende med, at vand ikke er en betydende faktor for kvalitetsparameteret for fisk.

Aabenraa Kommune har om nedstrøms beliggende spærringers påvirkning af Rødå anført, at spærringer har en stor betydning for målopfyldelse. Det kan desuden ifølge kommunen ses ud fra det forhold, at Surbæk, som Rødå løber sammen med, har høj økologisk tilstand for fisk. Der er ikke belæg for at antage, at det ikke skulle være muligt at opnå god økologisk tilstand for fisk i Rødå.

Om påvirkning af Rødå i forhold til andre oplande har Aabenraa Kommune anført, at det er underordnet, at der er et andet vandløb, der også påvirkes. Ifølge kommunen er det afgørende, at der foretages en konkret vurdering af hvert enkelt vandløb.

Endvidere har Aabenraa Kommune anført, at siden den af klager omtalte tilladelse til indvinding af vand til grusvask er meddelt, er kommunen blevet opmærksom på, at ansøgninger om vandindvinding i oplandet til Rødå skal behandles mere restriktivt end tidligere. Dette vil således være kommunens praksis fremadrettet for at sikre målopfyldelse i Rødå.

Derudover har Aabenraa Kommune i forhold til Rødå som stærkt modificeret vandløb bemærket, at Rødå er målsat til god økologisk tilstand på nuværende tidspunkt, og at kommunen er forpligtet til at følge de nuværende krav i henhold til vandområdeplanerne. Det forhold, at Surbæk har høj økologisk tilstand for kvalitetselementet for fisk, taler ifølge kommunen imod, at Rødå ikke skal være omfattet af vandområdeplanerne, samt have potentiale for at kunne opnå målopfyldelse.

Aabenraa Kommune har den 20. april 2023 supplerende anført, at Aabenraa Kommunes klimatilpasningsplan med højtstående grundvand viser en worst case-situation. Generelt er det kommunens vurdering, at grundvandstanden står højt i vinterperioden, mens grundvandstanden i sommerperioden, hvor markvandingen pågår, vil være lavere.

Derudover har Aabenraa Kommune oplyst, at der er foretaget nye beregninger og vurderinger med en pumpetid på 16 uger. Ifølge kommunen giver dette ikke anledning til ændring af afgørelsen.

Herudover har Aabenraa Kommune den 5. juli 2023 supplerende anført, at ved en pumpetid på 16 uger vil indvindingen for boringen alt efter placeringen på ejendommen påvirke Rødå med mellem 1,37 % og 1,68 % af medianminimumsvandføringen.

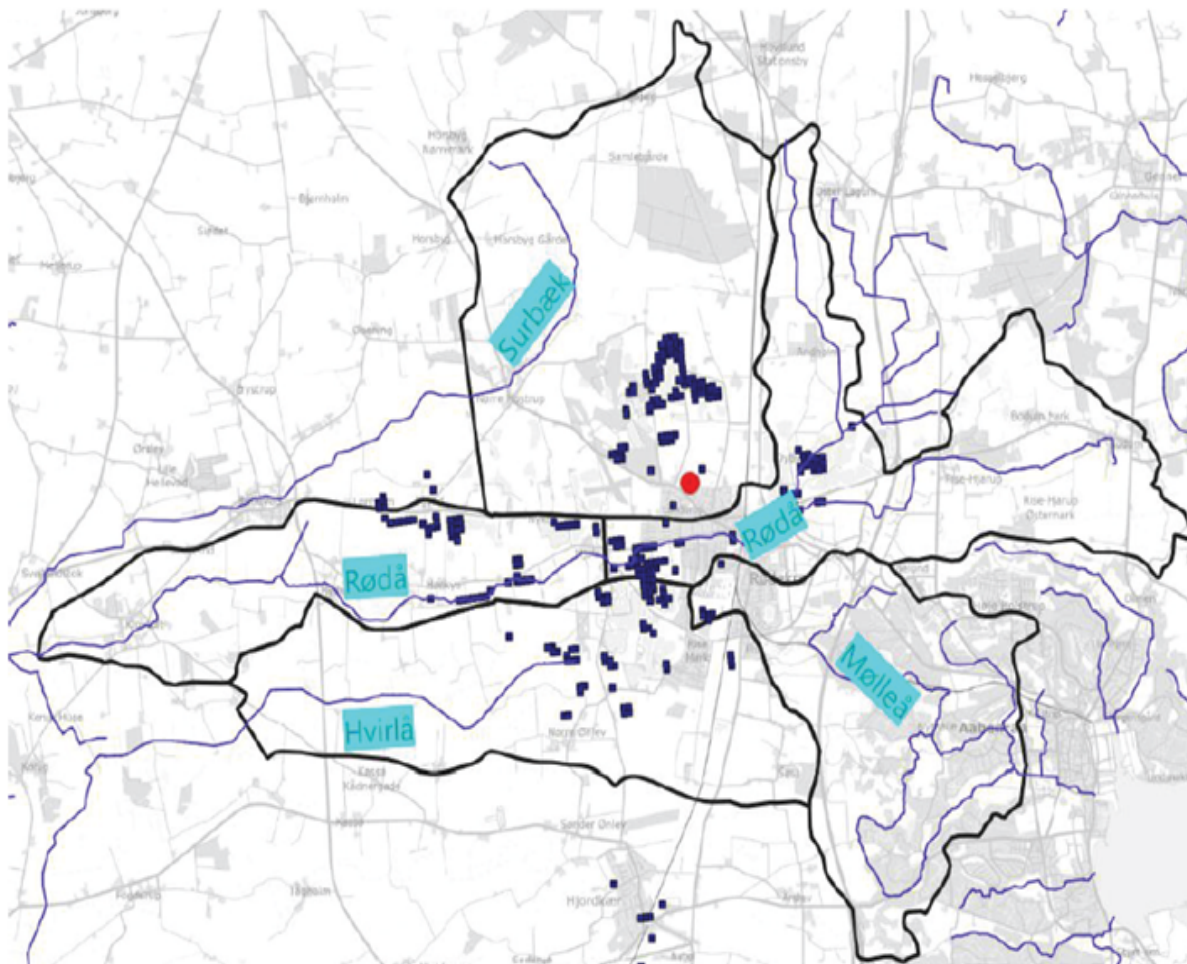
Aabenraa Kommune har endvidere bemærket, at der ved tilsyn den 21. juni 2023 ingen målbar vandføring var i vandløbet nedstrøms den strækning af Rødå, der vil blive påvirket af indvindingen. Videre har kommunen bemærket, at ved tilsyn den 27. juni 2023 var vandløbet meget tørt nogle steder og andre steder tæt på at udtørre.

2.5 Nye oplysninger under sagens behandling

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har den 4. juli 2023 anmodet om, at Aabenraa Kommune forholder sig til det af klager anførte om, at den ansøgte indvinding vil være placeret i vandløbsoplandet til Surbæk og ikke Rødå. I den forbindelse har nævnet anmodet om, at kommunen oplyser, om der er hydraulisk kontakt mellem den ansøgte indvinding og Rødå.

Aabenraa Kommune har den 11. juli 2023 svaret, at det er korrekt, at den ansøgte indvinding vil være beliggende i vandløbsoplandet til Surbæk. Det er dog ifølge kommunen ikke den fysiske placering af boringen i forhold til topografiske oplande, der er afgørende for, om der sker en påvirkning. Ifølge kommunen viser modelberegningerne, at der sker en betydelig påvirkning af Rødå. Kommunen har i den forbindelse fremsendt følgende figur:

 Boringens fysiske placering



Figur 1.1: Boringens fysiske placering markeret med rød cirkel. Som det fremgår er boringen placeret i det topografiske vandløbsopland til Surbæk. Ifølge modelberegninger påvirker boringens indvinding vandløb (vandløbsceller) markeret blå kvadrater og påvirker altså vandløb i oplande ud over Surbæk-oplandet.

Aabenraa Kommune har i forhold til den hydrauliske kontakt anført, at der på baggrund af geologisk information fra borer i området, samt den tolkede geologi i den hydrostratigrafiske model, vurderes, at der er hydraulisk kontakt mellem den ansøgte borerings indtagsniveau/filter og Rødå. Ifølge kommunen findes der hverken i modellen eller viden fra omkringliggende borer lerlag af en mægtighed, der kan have væsentlig betydning for, om påvirkningen vil kunne slå igennem til terræn og påvirke Rødå. Grundvandsspejlet for de øverste kvartære sandlag er desuden i niveau med vandløbsbunden. Samlet er der derfor ifølge kommunen hverken geologiske forhold eller vandstandsforhold til stede, som kan sandsynliggøre, at der ikke skulle være hydraulisk kontakt mellem den ansøgte boring og vandløbet.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

I sagens behandling har Miljø- og Fødevareklagenævnets medlemmer deltaget: Thomas Steensen (formand), fhv. landsdommer Eva Staal og landsdommer Olaf Tingleff, og de læge medlemmer Pelle Andersen-Harild, Lene Hansen, Kristian Pihl Lorentzen og Jens Vibjerg.

3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

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

Efter vandforsyningslovens § 21, stk. 1, må vandindvindingsanlæg ikke etableres eller på væsentlig måde udbedres eller ændres, før kommunalbestyrelsen har meddelt tilladelse hertil.

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.

Ifølge lovens § 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 kvalitetsmæssig tilfredsstillende vandforsyning, på miljøbeskyttelse og naturbeskyttelse, herunder bevarelse af omgivelsernes kvalitet.

En endelig tilladelse til vandindvinding og etablering af indvindings- og behandlingsanlæg skal, jf. § 16, stk. nr. 6, i bekendtgørelse om vandindvinding og vandforsyning, indeholde en vurdering af indvindingens påvirkning af omgivelserne og en stillingtagen til følgerne af denne påvirkning. Det skal herunder bestemmes, hvilke undersøgelser, der eventuelt skal foretage til kontrol af indvindingens følgevirkninger på grundvandsstand og vandløb, og i hvilket omfang kommunalbestyrelsen kan begrænse tilladelsen i tilfælde af nedgang i vandføringen og vandstand i vandløb.^[15]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet konstaterer, at miljømålet for Rødå er god økologisk og kemisk tilstand.

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

EU-Domstolen har i Weser-dommen fastslået, at direktivets artikel 4, stk. 1, litra a, nr. i)-iii), skal fortolkes således, at medlemsstaterne er forpligtede til at nægte at godkende et enkeltprojekt, såfremt det kan medføre en forringelse af tilstanden for et overfladevandområde, eller når det indebærer risiko for, at der ikke opnås en god tilstand for overfladevand eller et godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand på den i direktivet fastsatte dato.^[16]

Hvad der udgør en forringelse af tilstanden af et overfladevandområde, er ikke nærmere defineret i vandrammedirektivet. Det følger dog af 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.^[17]

EU-Domstolen har endvidere fastslået i sin praksis, at også en midlertidig kortsigtet forringelse uden langsigtede konsekvenser kan udgøre en forringelse i vandrammedirektivets forstand. ^[18] Videre følger det af EU-domstolens praksis, at den tærskel, hvorover der foreligger en tilsidesættelse af forpligtigelsen til at forebygge forringelser af tilstanden af en forekomst af vandområde, skal være så lav som mulig.^[19]

Vandrammedirektivets bestemmelser er bl.a. implementeret i lov om vandplanlægning.

Det fremgår af lov om vandplanlægning § 7, stk. 1, at miljø- og fødevareministeren fastsætter regler, der fastlægger og angiver konkrete miljømål for vandområdedistrikternes enkelte overfladevandområder og grundvandsforekomster, herunder regler om kunstige og stærkt modificerede overfladevandområder, frister for opfyldelse af miljømål og mindre strenge miljømål. Miljømålene fastlægges i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel og i kapitel 5 om beskyttede områder og regler udstedt med hjemmel i § 8. Reglerne revideres mindst hvert sjette år. Videre fremgår det af stk. 2, nr. 2 og 3, at de konkrete miljømål fastlægges med henblik på bl.a., at 2) alle overfladevandområder opnår senest den 22. december 2015 god tilstand, jf. dog nr. 3, stk. 3 og 4 og §§ 10-13, og at 3) alle kunstige og stærkt modificerede overfladevandområder, som er omfattet af regler udstedt med hjemmel i § 9, opnår senest den 22. december 2015 godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand, jf. dog stk. 3 og 4 og §§ 10-13.

I § 9 i lov om vandplanlægning er de kriterier som miljø- og fødevareministeren skal anvende ved udpegning af et overfladevandområde som kunstigt eller stærkt modificeret oplistet.

Endvidere fremgår det af lov om vandplanlægning § 11, stk. 1, at miljø- og fødevareministeren ved fastlæggelse af konkrete miljømål i regler udstedt med hjemmel i § 7, stk. 1, for specifikke vandforekomster kan fastsætte mindre strenge miljømål, herunder for et eller flere kvalitetselementer, end god overfladevandtilstand eller for kunstige og stærkt modificerede vandområder godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand, jf. § 7, stk. 2, nr. 2 og 3, hvis vandforekomsten er så påvirket af menneskelig aktivitet som fastslået i overensstemmelse med basisanalysen eller vandforekomstens naturlige betingelser er sådanne, at opfyldelse af disse mål er umulig eller forbundet med uforholdsmæssigt store omkostninger.

Med hjemmel i lov om vandplanlægning er det i indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 3, 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 overfladevandområdets tilstand, og 2) ikke hindrer opfyldelse af det fastlagte miljømål, herunder gennem de i indsatsprogrammet fastlagte foranstaltninger.[20]

Det fremgår af indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 5, at i vurderingen af, om der kan træffes afgørelse efter stk. 2-4, skal omfanget af den samlede påvirkning af overfladevandområdet fra øvrige kilder, herunder fra godkendte, endnu ikke gennemførte projekter og aktiviteter, tages i betragtning.

Af vandområdeplanen 2021-2027 fremgår følgende af afsnit 3.3 om fysisk påvirkning:[21]

"Hydrologisk påvirkning: Vandindvinding

Vandindvinding kan påvirke tilstanden i vandløbene som følge af reduceret vandføring, især i sommermånedene. Der foreligger ikke generelle opgørelser af vandindvindingens påvirkning af vandløbenes økologiske tilstand, da denne afhænger af mange faktorer, bl.a. mængden af vand, der indvindes i forhold til vandløbets vandføring og fordelingen af indvindingen over året, indvindingspunktets afstand til vandløbet, vandløbets og oplandets størrelse, fordelingen af grundvand/overfladevand i vandløbet samt arealanvendelse og jordbundsforhold i oplandet og de vandløbsnære arealer.

I en analyse af vandindvindingens påvirkning af grundvandets kvantitative tilstand foretaget af GEUS er det vurderet, at i alt tre vandløb er påvirket af vandindvinding fra grundvandet i en sådan grad, at det påvirker den økologiske tilstand negativt. Det drejer sig om Mølleå, Køge Å og Tibberup Å i Vandområdedistrikt Sjælland. Kun vandløb, hvor der har kunnet

etableres en sikker sammenhæng mellem tilstanden og vandindvindingen, er blevet udpeget, hvorfor der kan være flere vandløb, som er negativt påvirkede, end de vandløb, som fremgår af analysen.[22]”

Af Miljøstyrelsens vejledning til indsatsbekendtgørelsen fremgår følgende af afsnit 8.4 om administration af vandindvindingstilladelser:[23]

”Når kommunerne skal træffe afgørelse om vandindvindingstilladelser, skal kommunerne som hidtil sikre, at nye eller reviderede tilladelser til vandindvinding ikke vil indebære en forringelse af grundvandsforekomstens tilstand, eller at fastsatte miljømål ikke kan nås, jf. § 8 i bekendtgørelsen. Dette indebærer bl.a. en vurdering af, om en vandindvindingstilladelse vil have betydning for grundvandsforekomstens vandbalance eller grundvandsforekomstens påvirkning af overfladevand, herunder om miljømålene i vandløb kan nås. Det er op til kommunen at foretage en konkret vurdering i hver enkelt sag og anvende den metodik, som kommunen vurderer, er bedst egnet til den faglige vurdering. [...]

Det afgørende er, at kommunerne foretager den bedst mulige faglige vurdering af, om ”omgivelsernes kvalitet” bevares, jf. vandforsyningslovens § 2, og hvorvidt en given vandindvinding vil betyde, at tilknyttede vandløb tilstandsforringes eller ikke kan opnå fastsatte miljømål, jf. § 8 i bekendtgørelsen om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.

[...]

Administrationen af vandindvindingstilladelser er baseret på mange års erfaring og viden opbygget i kommunerne og de tidligere amter, som i flere årtier – ved behandling af ansøgninger om indvindingstilladelser – har skullet forholde sig til indvindingens følgevirkninger på grundvandsstand og vandløb. Og undersøgelser har vist, at mange kommuner gør brug af egne værktøjer i administrationen af området. Kommunerne vurderes således uafhængigt af Miljøstyrelsens arbejde med anvendeliggørelsen af den nye viden at være godt rustet til at behandle ansøgninger om vandindvindingstilladelser

Eventuel undtagelse fra miljømålet

Såfremt en konkret vurdering måtte vise, at meddelelse af en vandindvindingstilladelse vil være til hinder for opfyldelse af fastlagte miljømål og/eller medføre en forringelse af grundvandsforekomstens tilstand, kan det afhængig af de konkrete omstændigheder evt. undersøges nærmere, om der er grundlag for at anvende en undtagelse fra miljømålet, herunder hvis der fx er tale om, at vandforsyningen i et område ikke kan opretholdes uden at meddele tilladelse til den konkrete indvinding af drikkevand, og at indvindingen ikke kan ske på anden forholdsmæssig og miljømæssigt bedre måde. I så fald kan kommunen henvende sig til Miljøstyrelsen med henblik på, at styrelsen kan vurdere, om grundlaget for at anvende en undtagelsesbestemmelse er til stede. Det bemærkes i den forbindelse, at regler om undtagelser findes i §10 (fristforlængelse), §11 (mindre strengt miljømål) og §13 (nye fysiske ændringer) i lov om vandplanlægning. For at Miljøstyrelsen kan vurdere, om der kan anvendes en undtagelsesbestemmelse, er det nødvendigt, at kommunen fremsender de relevante oplysninger til styrelsen. Således skal kommunen bl.a. fremsende oplysninger om, hvorfor miljømålet ikke kan nås, herunder hvorfor det behov, den konkrete vandindvinding opfylder, ikke kan nås på en anden forholdsmæssig og miljømæssigt bedre måde. Vurderer Miljøstyrelsen på baggrund af de af kommunen tilvejebragte oplysninger, at

der er grundlag for at anvende en undtagelsesbestemmelse, vil dette skulle godkendes af miljø- og fødevareministeren, og bekendtgørelse om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster vil skulle ændres. [...].”

I forhold til målopfyldelse efter vandområdeplanen konstaterer Miljø- og Fødevareklagenævnet, at målsætningen for Rødå ikke er opfyldt, idet tilstanden for kvalitetselementer for fisk er dårlig, hvilket er den laveste klasse.

Et flertal i Miljø- og Fødevareklagenævnet vurderer, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Aabenraa Kommunes geologfaglige vurdering af, at der ud fra de geologiske forhold i området, herunder eventuelle forekomster af spærrende lerlag, og med inddragelse af viden fra modeller og de omkringliggende boringer, er hydraulisk kontakt mellem det grundvandsmagasin, som den ansøgte boring skal indvinde fra, og Rødå. Videre er det flertallets opfattelse, at kommunen har dokumenteret, at indvindingen vil medføre en vis vandføringsreduktion i Rødå. Det forhold, at indvindingen er beliggende i det topografiske opland til Surbæk, som anført af klager, kan derfor ikke i sig selv føre til et andet resultat, idet boringens placering i det topografiske opland til Surbæk ikke er ensbetydende med, at det alene er Surbæk, som påvirkes af grundvandsindvindingen, hvilket kommunen har redegjort for.

Flertallet er endvidere enig i Aabenraa Kommunes biologiske vurdering af, at periodisk begrænset vandføring i vandløbet er en betydende faktor i forhold til Rødås manglende målopfyldelse, og at en reduktion af vandføringen vil medføre en negativ påvirkning af kvalitetselementet for fisk. Flertallet har i vurderingen heraf lagt vægt på, at det fremgår af oplysningerne i fiskeplejeplanen og data fra målestationerne i vandløbet, at vandføringen i Rødå særligt i sommerperioden er begrænset, samt at Rødå ifølge kommunen udtørres i nedbørsfattige somre. Efter flertallets opfattelse kan det dermed lægges til grund, at Rødå har perioder med begrænset vandføring.

Videre har flertallet lagt vægt på, at en begrænset vandføring kan udgøre et problem i forhold til fisks mulighed for at gyde, yngle og vandre samt for antallet af standpladser og skjulesteder. Det vil herudover kunne medføre en højere vandtemperatur og et lavere iltindhold i vandet. En lav vandføring vanskeliggør dermed leveforholdene for fisk i vandløbet, og en reduktion af en i forvejen lav vandføringen vil forstærke dette.

Herudover har flertallet også lagt vægt på, at indvindingen delvist vil ske i de perioder henover sommeren, hvor vandføringen er mindst i Rødå, og hvor påvirkningen af fisk dermed sandsynligvis er størst.

Flertallet finder herefter, at den ansøgte indvinding vil reducere vandføringen i Rødå og derved medføre en forringelse af Rødås økologiske tilstand i form af en forringelse af kvalitetselementet for fisk. Flertallet har i forhold til klagers synspunkt om den procentuelle påvirkning af vandløbet lagt vægt på, at størrelsen af vandføringsreduktionen og dermed påvirkningsgraden af fisk ikke er afgørende i den konkrete situation. Flertallet bemærker herved, at eftersom tilstanden for kvalitetselementet for fisk er dårlig, hvilket er den lavest mulige tilstandsklasse, vil enhver negativ påvirkning af kvalitetselementet efter nævnets opfattelse være en forringelse af tilstanden for Rødå i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis.[24]

Derudover har flertallet lagt vægt på, at det følger af EU-Domstolens praksis, at også midlertidige og lokalt afgrænsede forringelser af tilstanden for et overfladevand er i strid med forpligtigelsen til at forebygge forringelse af tilstanden, og at den tærskel, over hvilken der konstateres en tilsidesættelse af forpligtigelsen til at forebygge forringelser af et vandområdets tilstand, skal være så lav som muligt.[25]

Flertallet finder på den baggrund, at en tilladelse til indvindingen ikke vil være i overensstemmelse med indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 3, hvorfor ansøgningen ikke kan imødekommes.

Det forhold, at den samlede indvindingsmængde ikke vil stige, hvis der samtidig sker en reduktion af indvindingsmængden i klagers boring DGU nr. 160.708, kan ikke føre til et andet resultat, idet kommunen har dokumenteret, at en flytning af indvindingsmængden også vil medføre en vis vandføringsreduktion i Rødå. På baggrund af ovenstående vil en flytning af en del af indvindingsmængden dermed også medføre en forringelse af kvalitetselementet for fisk.

Endvidere kan eventuelle økonomiske konsekvenser for klager ikke indgå i vurderingen af, hvorvidt der er tale om en forringelse efter vandrammedirektivets art. 4, stk. 1, litra a, nr. i), men alene i vurderingen af en eventuel anvendelse af fravigelsesbestemmelsen i vandrammedirektivets art. 4, stk. 7.^[26] Det af klager anførte om de økonomiske konsekvenser mv., kan derfor ikke føre til et andet resultat.

Herudover bemærker flertallet i forhold til ligebehandlingsprincippet, at Aabenraa Kommune har oplyst, at de tidligere meddelt tilladelser er meddelt på et andet grundlag og viden om Rødås sårbarhed over for vandføringsreduktioner, hvorfor kommunen fremadrettet er opmærksom på, at ansøgninger om vandindvinding i oplandet til Rødå skal behandles mere restriktivt. Videre bemærker flertallet, at tidligere tilladelser til vandindvinding meddelt af Aabenraa Kommune ikke er bindende for nævnet i vurderingen efter indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 3.

I forhold til det af klager anførte om, at Rødå skal omklassificeres til et stærkt modificeret vandløb bemærker flertallet, at miljømålene for de enkelte vandløb fastlægges af Miljøministeren i bekendtgørelsen om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvand og grundvand, hvorfor Aabenraa Kommune ikke har kompetence til at ændre dette.^[27]

Flertallet finder endvidere, at det ikke kan anses som en mangel ved Aabenraa Kommunes sagsbehandling, at kommunen ikke har rettet henvendelse til Miljøstyrelsen vedrørende anvendelsen af § 11 i lov om vandplanlægning i forhold til fastlæggelse af mindre strenge miljømål for Rødå. Der er ved vurderingen heraf lagt vægt på, at der hverken af bestemmelsens ordlyd eller forarbejder kan udledes en forpligtigelse for kommunen til at henvende sig til Miljøstyrelsen om anvendelsen af bestemmelsen. Denne forståelse er også i overensstemmelse med vejledningen til indsatsbekendtgørelsen, hvoraf det fremgår, at det alene er en mulighed for kommunen og ikke en forpligtigelse. Videre har flertallet lagt vægt på, at kommunen har forholdt sig konkret til, hvorvidt det er umuligt eller forbundet med uforholdsmæssig store omkostninger af opnå målopfyldelse for Rødå, hvilket efter kommunens vurdering ikke er tilfældet.

Mindretallet (Kristian Pihl Lorentzen og Jens Vibjerg) finder, at Aabenraa Kommunes afslag skal ændres til en tilladelse til etablering af boring og indvinding af grundvand til markvanding.

Mindretallet finder herved, at det ikke i tilstrækkelig grad er dokumenteret, at indvindingen vil medføre en forringelse af Rødås økologiske tilstand. BEST er kun et screeningsværktøj. Niras skriver selv på deres hjemmeside, at "BEST er et værktøj til beslutningsstøtte for fagfolk i kommunerne, som arbejder med grundvand, vandløb og natur", som forudsætter en kvalificeret faglig vurdering. Det er ifølge mindretallet af afgørende betydning for usikkerheden i BEST-beregningerne, hvilke data kommunen lægger ind. Det er vigtigt, at kommunen bruger BEST-version 3, og så er det afgørende, at det er lokale data. Resultatet er afhængig af, om man bruger lokale data ikke kun om geologien, men også hydrologi, grundvandspotentialer (altså det tryk der er i grundvandet), grundvandsstrømninger, medianminimumsvandføringen, pumpeperiode og reinfiltration.

Mindretallet bemærker hertil, at den beregnede påvirkning af medianminimumsvandføringen på 1,11 % er mindre end beregningsusikkerheden i BEST. Idet boringen ligger 1,3 km nord for Rødå og er 30,7 m dyb, er det efter mindretallets opfattelse yderst usikkert, om indvindingen overhovedet vil indebære en påvirkning af vandløbet. Afgørelsen står også i skærende kontrast til indvindingstilladelsen på 900.000 m³ pr. år til en grusgrav i nærheden.

Mindretallet bemærker endvidere, at nedbøren vil stige de kommende årtier, hvorfor grundvandsstanden og vandføringen i vandløbet også vil stige. Aabenraa Kommune oplyser i sit høringssvar, at med klimaforandringerne vil sommernedbøren i kommunen blive mindre. Dette er ifølge DMI ikke korrekt. Sommernedbøren vil være stort set uændret med et lille plus på 1 % for perioden 2011- 2040.

Desuden har mindretallet lagt vægt på, at den gode økologiske tilstand for kvalitetselementerne smådyr og vandplanter viser, at den nedstrømsbeliggende spærring ved Arndrup Mølle er den væsentligste årsag til den dårlige økologiske tilstand for fisk i Rødå.

Mindretallet har herudover lagt vægt på, at en mark, der er velforsynet med vand, langt hurtigere vil bidrage til vandføringen i åen end en udtørret mark. Markvandingen vil derfor være positiv for vandføringen i Rødå.

Endelig har mindretallet lagt vægt på, at konsekvenserne for ansøger ved et afslag er uforholdsmæssigt store i forhold til den eventuelle mindre påvirkning af vandføringen i Rødå og den usikkerhed, der er herom.

3.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet stadfæster Aabenraa Kommunes afgørelse af 17. december 2020 om afslag på tilladelse til etablering af boring og indvinding af grundvand til markvanding på matr. nr. [M1] Lunderup, Rise.

[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 Fødevarerklagenævnet som ændret ved lov nr. 900 af 21. juni 2022 om ændring af museumsloven, lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet og forskellige andre love.

[3] Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevarerklagenævnet mv.

[4] <https://data.geus.dk/JupiterWWW/borerapport.jsp?dgunr=160.708>
(<https://data.geus.dk/JupiterWWW/borerapport.jsp?dgunr=160.708>).

[5] http://geodata.aabenraa.dk/LinkEksternt/NATUR/Vandloeb/4234_Roedaa.pdf
(http://geodata.aabenraa.dk/LinkEksternt/NATUR/Vandloeb/4234_Roedaa.pdf).

[6] <https://miljoegis.mim.dk/spatialmap?profile=vandrammedirektiv3-2022>
(<https://miljoegis.mim.dk/spatialmap?profile=vandrammedirektiv3-2022>).

[7] <https://vandportalen.dk/plotsmaps?config=vandloeb&days=12237&end=04072023&id=2770-0-0&id=2785-0-0&loc=241&z=15&x=9.1782&y=55.0582>
(<https://vandportalen.dk/plotsmaps?config=vandloeb&days=12237&end=04072023&id=2770-0-0&id=2785-0-0&loc=241&z=15&x=9.1782&y=55.0582>).

[8] Plan for fiskepleje i Vidå, distrikt 30 – vandsystem 01, plan nr. 54-2016, DTU Aqua, 2016, <https://www.fiskepleje.dk/-/media/sites/fiskepleje/vandloeb/udsætning/oerred/oerred-planer-for-fiskepleje/3001-plan-for-fiskepleje-i-vidaa-2016.pdf> (<https://www.fiskepleje.dk/-/media/sites/fiskepleje/vandloeb/udsætning/oerred/oerred-planer-for-fiskepleje/3001-plan-for-fiskepleje-i-vidaa-2016.pdf>).

[9] Udredningsprojekt vedrørende dræns betydning for afvanding, 20. december 2013, DCE, Aarhus Universitet, https://dce.au.dk/fileadmin/dce.au.dk/Udgivelser/Notater_2014/Draennotat_DCE_endelig.pdf (https://dce.au.dk/fileadmin/dce.au.dk/Udgivelser/Notater_2014/Draennotat_DCE_endelig.pdf).

[10] Anlægsid. 189056, <https://data.geus.dk/JupiterWWW/anlaeg.jsp?anlaegid=189056> (<https://data.geus.dk/JupiterWWW/anlaeg.jsp?anlaegid=189056>).

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

[12] Aabenraa Kommunes klimatilpasningsplan af 4. november 2014, <https://aabenraa.dk/media/yionizcx/klimatilpasningsplan.pdf> (<https://aabenraa.dk/media/yionizcx/klimatilpasningsplan.pdf>).

[13] Anlægsid. 188948, <https://data.geus.dk/JupiterWWW/anlaeg.jsp?anlaegid=188948> (<https://data.geus.dk/JupiterWWW/anlaeg.jsp?anlaegid=188948>).

[14] EU-Domstolens dom af 1. juli 2015 i sag C-461/13, Weser.

[15] Bekendtgørelse nr. 470 af 26. april 2019 om vandindvinding og vandforsyning.

[16] EU-Domstolens dom af 1. juli 2015 i sag C-461/13, Weser, præmis 51.

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

[18] EU-Domstolens dom af 5. maj 2022, sag C-525/20, Association France Nature Environnement, præmis 37 og 42, samt EU-Domstolens dom af 1. juli 2015, sag C-461/13, Weser, præmis 67.

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

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

[21] <https://mim.dk/media/235166/vandomraadeplanerne-2021-2027-5-7-2023.pdf> (<https://mim.dk/media/235166/vandomraadeplanerne-2021-2027-5-7-2023.pdf>).

[22] <https://mst.dk/natur-vand/vandmiljoe/vandomraadeplaner/vandplanprojekter/grundvandsprojekter/vurdering-af-maengden-af-grundvand/> (<https://mst.dk/natur-vand/vandmiljoe/vandomraadeplaner/vandplanprojekter/grundvandsprojekter/vurdering-af-maengden-af-grundvand/>).

[23] Vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter, Miljøstyrelsen, revideret marts 2023, <https://edit.mst.dk/media/x1oh445/vejledning-til-bekendtgørelse-om-indsatsprogrammer-for-vandomraadedistrikter.pdf> (<https://edit.mst.dk/media/x1oh445/vejledning-til-bekendtgørelse-om-indsatsprogrammer-for-vandomraadedistrikter.pdf>).

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

[25] Se EU-Domstolens dom af 5. maj 2022, sag C-525/20, Association France Nature Environnement, præmis 37, 42 og 45.

[26] Se i den retning EU-Domstolens dom af 1. juli 2015, sag C-461/13, Weser, præmis 68.

[27] Bekendtgørelse nr. 796 af 13. juni 2023.

Sag:

21/01949

Dato:

25. oktober 2023.

Emner:

Vandforsyningslo...

Highlight: Vis/skjul highlight

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>)