

21. februar 2019
Sagsnr. NMK-42-00491
KlageID: 69512, 67954, 69299,
68651, 68970, 69465
EBRAU-NMKN

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

**MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET**

OPHÆVELSE OG HJEMVISNING i sag om tilladelse til indvinding af vand fra Gudenåen til el-produktion på Tangeværket i Viborg Kommune

Toldboden 2
8800 Viborg

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter vandforsyningslovens¹ § 20, jf. § 75, stk. 1.

Tlf. 72 40 56 00
CVR nr. 37795526
EAN nr. 5798000026070
nmkn@naevneneshus.dk
www.naevneneshus.dk

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver med virkning fra 1. juni 2020 Viborg Kommunes afgørelse 5. februar 2015 om tilladelse til indvinding af overfladevand fra Gudenåen til produktion af elektricitet på Tangeværket, Bjerringbrovej 54, 8850 Bjerringbro, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

De indbetalte klagegebyrer tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet² og gebyrbekendtgørelsens § 2.³ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. vandforsyningslovens § 81.

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

¹ Lovbekendtgørelse nr. 118 af 22. januar 2018 om vandforsyning m.v.

² Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

³ Bekendtgørelse nr. 754 af 16. juni 2012 om gebyr for indbringelse af klager for Natur- og Miljøklagenævnet mv, jf. § 3, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af sager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet

Viborg Kommunes afgørelse er den 4. marts 2015 påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet af Favrskov Kommune (klager 1) og Danmarks Sportsfiskerforbund (klager 2) og den 5. marts 2015 af Danmarks Naturfredningsforening (klager 3).

Sagen er pr. 1. februar 2017 overført til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, jf. lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet § 24, stk. 6.

Klagerne har navnlig anført, at

- tilladelsen er tidsubegrænset, hvilket er i strid med vandforsyningsloven,
- der ikke er foretaget en tilstrækkelig afvejning af samfundsmæssige hensyn, og at
- indvinding efter tilladelsen vil forhindre målopfyldelse i Gudenåen og opfyldelse af den nationale lakseforvaltningsplan.

Klagerne har desuden anført, at Tangeværket og den fortsatte drift af værket er omfattet af VVM-bekendtgørelsen, hvorfor Viborg Kommune skulle have screenet Tangeværket og driften efter VVM-reglerne. Natur- og Miljøklagenævnet har den 25. maj 2016 truffet afgørelse om, ikke at give klagerne medhold heri.⁴

Der er ved delafgørelser af 10. juni 2015 afvist tre andre klager på grund af manglende klageberettigelse.⁵

Klagepunkterne er uddybet nærmere i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1 Natur- og planforhold

2.1.1 Tangeværket

Indvindingsstedet er Tangeværket beliggende på Bjerringbrovej 54, Tange, 8850 Bjerringbro. Herudover hører en række matrikler til selve vandreservoiret, der tilhører Tangeværket (Tange Sø og Gudenå).

Indvindingsstedet er placeret i Gudenåen. 50-400 meter syd-sydøst for indvindingsstedet findes der, udover Tange Sø, en række moseområder og mindre søer. 200-400 meter nord-nordvest for indvindingsstedet findes der langs Gudenåens bredder et moseområde og engarealer. Både sø-, mose-, og engarealer er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3.

⁴ NMK-34-00465.

⁵ Silkeborg Fiskeriforening, Foreningen til nedlæggelse af Tange Sø, og Ferskvandsfiskeriforeningen for Danmark.

Tangeværket har hidtil været drevet på baggrund af en koncession med-delt efter Tangeloven⁶. Tangeloven fra 1918 havde en tidsbegrænsning på 80 år, men er efterfølgende forlænget i tre omgange⁷.

Folketinget har den 12. december 2013 ved lov⁸ ophævet tangeloven og derved det grundlag, som Tangeværket har været reguleret efter. Tangeværkets drift skal herefter reguleres efter gældende miljølovgivning.

2.1.2 Natura 2000 plan for periode 2010-2015

Ved afgørelse om tilladelse til indvinding af vand til produktion af el på Tangeværket har Natura 2000 plan 2010-2015 for Gudenå og Gjern Bakker⁹ og Natura 2000 plan for Ålborg Bugt, Randers Fjord og Mariager Fjord¹⁰ udgjort administrationsgrundlaget for de pågældende miljømyndigheder.

Gudenåen indgår således ca. 7,6 km opstrøms fra indvindingsstedet ved Kongensbro i habitatområde H45, der er en del af Natura 2000-område nr. 49, Gudenå og Gjern Bakker. Udpegningsgrundlaget for habitatområde H45 er bl.a. grøn kølleguldsmed, stor vandsalamander, damflagermus, odder, samt en række akvatiske og terrestriske naturtyper.

Fjernrecipienten Randers Fjord indgår ca. 40 km nedstrøms indvindingsstedet ved Uggelhuse i habitatområde H14, der er en del af Natura 2000-område nr. 14, Ålborg Bugt, Randers Fjord og Mariager Fjord. Udpegningsgrundlaget for habitatområde H14 er bl.a. havlampret, flodlampret, stavsil, odder, spættet sæl samt en række akvatiske og terrestriske naturtyper.

2.1.3 Natura 2000-planer for perioden 2016-2021

Natura 2000-planerne for 2010-2015 for Gudenå og Gjern Bakker, samt Ålborg Bugt, Randers Fjord og Mariager Fjord er efter Viborg Kommunes afgørelse afløst af Natura 2000 plan 2016-2021 for Gudenå og Gjern Bakker¹¹ og Natura 2000 plan for Ålborg Bugt, Randers Fjord og Mariager Fjord¹²

⁶ Lov nr. 184 af 20. marts 1918 om Udnyttelse af Vandkraften i Gudenaa.

⁷ Lov nr. 1274 af 20. december 2000, lov nr. 1054 af 17. december 2002 og lov nr. 1533 af 19. december 2007, om ændring af Lov om Udnyttelse af Vandkraften i Gudenå.

⁸ Lov nr. 1461 af 17. december 2013 om ophævelse af Lov om Udnyttelse af Vandkraften i Gudenaa og om ændring af lov om vandløb

⁹ Natura 2000 plan 2010-2015, Gudenå og Gjern Bakker, natura 2000 område nr. 49, <http://mst.dk/media/119771/049plan.pdf>

¹⁰ Natura 2000 plan 2010-2015 for Ålborg Bugt, Randers Fjord og Mariager Fjord, Natura 2000 område nr. 14, <http://mst.dk/media/119492/014plan.pdf>

¹¹ Natura 2000 plan 2016-2021, Gudenå og Gjern Bakker, natura 2000 område nr. 49, http://mst.dk/media/130081/49_n2000plan_2016-21.pdf

¹² Natura 2000 plan 2016-2021 for Ålborg Bugt, Randers Fjord og Mariager Fjord, Natura 2000 område nr. 14, http://mst.dk/media/129844/n14_n2000plan_2016-21.pdf

Udover de ovenfor nævnte arter i habitatområde H45, i Natura 2000 plan 2010-2015 for Gudenå og Gjern Bakker, er arten Bæklampret tilføjet udpegningsgrundlaget i samme Natura 2000-plan for perioden 2015-2021. I habitatområde H14, i Natura 2000-området Ålborg Bugt, Randers Fjord og Mariager Fjord er udpegningsgrundlaget uændret i forhold til forrige planperiode.

2.1.4 Vandplan (2010-2015) for Randers Fjord, Hovedvandopland 1.5

Følgende fremgår af retningslinje 17 i vandplan for Randers Fjord¹³:

”17) Direkte indvinding af overfladevand fra vandløb skal så vidt muligt undgås. Hvor der foretages indvinding, og hvor vandet efterfølgende udledes igen, søges længden af den påvirkede vandløbsstrækning begrænset mest muligt, ligesom der sikres en så stor og naturligt varieret vandmængde som muligt. Der kan kun i særlige tilfælde gives nye tilladelser til indvinding af vand fra ferske overfladevandområder. De særlige tilfælde er fx indvinding fra de større vandløbs nedre strækninger, gravede bassiner og afvandringskanaler.”

Gudenåen er opstrøms og nedstrøms Tange Sø i vandplanen målsat til god økologisk tilstand og faunaklasse 5. Nuværende tilstand er fastsat til moderat økologisk tilstand og faunaklasse 4.

Tange Sø er i vandplanen målsat til godt økologisk potentiale og udpeget som en stærkt modificeret sø. Nuværende tilstand er ikke kendt og målopfyldelse for søen er omfattet af en undtagelse i første vandplanperiode således, at målopfyldelsen er udsat til næste planperiode.

2.1.5 Vandområdeplan 2015-2021 for Vandområdedistrikt Jylland og Fyn

Vandplan 2010-2015 for Hovedoplandet Randers Fjord er den 27. juni 2016 erstattet af *Vandområdeplan 2015-2021 for Vandområdedistrikt Jylland og Fyn*.¹⁴ Vandområdeplanerne 2015-2021 udgøres dels af plan-dokumenter og dels af digitalt kortmateriale på Miljø- og Fødevarerministeriets MiljøGIS¹⁵.

I vandområdeplan 2015-2021 for vandområdedistrikt Jylland og Fyn er Gudenåen opstrøms og nedstrøms Tange Sø målsat til god økologisk tilstand og god kemisk tilstand. Målopfyldelse for den økologiske tilstand er udsat til planperioden efter 22. december 2021, mens målopfyldelse for den kemiske tilstand skal være opfyldt senest 22. december 2021.

¹³ [Vandplan 2009-2015 for Hovedopland 1.5 Randers Fjord, http://mst.dk/media/129578/15-randersfjord_med_forside.pdf](http://mst.dk/media/129578/15-randersfjord_med_forside.pdf)

¹⁴ Vandområdeplan 2015-2021 for vandområdedistrikt Jylland og Fyn, <http://mst.dk/media/122170/revideret-jylland-fyn-d-28062016.pdf>

¹⁵ <http://miljoegis.mim.dk/spatialmap?&&profile=natura2000planer2-2016>

I vandområdeplan 2015-2021 for vandområdedistrikt Jylland og Fyn er Tange Sø målsat til god økologisk tilstand og god kemisk tilstand. Ifølge vandområdeplanen ændrer søen status fra et stærkt modificeret vandområde, til ikke at være et stærkt modificeret vandområde da det vurderes, at den fysiske modifikation ikke er til hinder for, at søen kan opnå god økologisk tilstand. Søens miljømål og tilstand er i forslaget angivet til god økologisk tilstand.

Af vandområdeplanens kortmateriale for Gudenå fremgår det at:

- den økologiske tilstand for kvalitetselementet smådyr er moderat nedstrøms Tange Sø og god opstrøms Tange Sø
- den økologiske tilstand for kvalitetselementet fisk er ukendt op- og nedstrøms Tange Sø
- den økologiske tilstand for kvalitetselementet makrofyter er ringe nedstrøms Tange Sø og moderat opstrøms Tange Sø
- den økologiske tilstand vurderet på baggrund af de miljøfarlige forurenende stoffer, for hvilke der er fastsat nationale miljøkvalitetskrav, er god nedstrøms Tange Sø og ukendt opstrøms Tange Sø
- den samlede økologiske tilstand er ringe nedstrøms Tange Sø og moderat opstrøms Tange Sø
- den kemiske tilstand er ikke god nedstrøms Tange Sø og ukendt opstrøms Tange Sø.

I miljømålet for den økologiske tilstand for søer indgår kvalitetselementerne for klorofyl, fytoplankton, makrofyter, fisk, og miljøfarlige forurenende stoffer, mens der i vurdering af den kemiske tilstand indgår prioriterede stoffer og visse andre forurenende stoffer med EU-fastsatte miljøkvalitetskrav.

Af vandområdeplanens kortmateriale for Tange Sø fremgår det at:

- den økologiske tilstand for kvalitetselementet klorofyl er god
- den økologiske tilstand for kvalitetselementet fytoplankton er ukendt
- den økologiske tilstand for kvalitetselementet makrofyter er høj
- den økologiske tilstand for kvalitetselementet fisk er ukendt
- den økologiske tilstand vurderet på baggrund af de miljøfarlige forurenende stoffer, for hvilke der er fastsat nationale miljøkvalitetskrav, er ukendt
- den samlede økologiske tilstand er god

2.1.6 Kommuneplan 2013-2025 for Viborg Kommune

Tangeværket er omfattet af retningslinje 1 i afsnit 7 i Viborg kommunes kommuneplan:

”Inden for de særligt beskyttelsesværdige kulturmiljøer og landsbyer, som fremgår af skema 7.1 og 7.2 samt kort 7, side 87, skal de kulturhistoriske værdier så vidt muligt beskyttes. Byggeri, anlægsarbejder og andre indgreb, der i væsentlig grad vil forringe oplevelsen eller kvaliteten af de kulturhistoriske værdier, må ikke finde sted”.

Udpegningsgrundlag:

”Tange Sø med opstemningen, Tangeværket, ledningstracé og funktionærboliger er væsentlige kulturarvs værdier, som belyser elektricitetens historie i Danmark.

Pramdragerstien er et kulturspor, som fortæller om transporten i Midtjylland.

Tangeværket – Gudenåcentralen Tangeværket blev opført som Danmarks største vandkraftværk i årene 1918-1920. Byggeriet betød en radikal ændring af det eksisterende kulturlandskab, idet Gudenåen blev stemmet op og Tange Sø opstod som vandressource for værkets store vandturbiner, der producerer elektricitet. Et landbrugsområde og transportvejen på Gudenåen med pramfart og ladepladser forsvandt til fordel for søen og elektricitetsværket. Industrianlægget og de fem funktionærboliger blev tegnet af arkitekt Søren Vig-Nielsen. Gudenåcentralen var Jyllands første store højspændingsværk, og med anvendelsen af vekselstrøm kunne også landområderne elektrificeres.”

2.2 Den påklagede afgørelse

2.2.1 Ansøgningen

Gudenaacentralen har den 2. april 2014 som følge af tangelovens ophævelse ansøgt om en 30-årig tilladelse til videreførelse af den eksisterende drift til at indvinde overfladevand fra Gudenåen til produktion af elektricitet på Tangeværket.

Det fremgår af ansøgningen, at der ansøges om tilladelse til at indvinde den mængde vand, der til enhver tid tilstrømmer vandreservoiret ”Tange Sø”, til produktion af elektricitet på Tangeværkets vandkraftsanlæg, dog således at der herfra skal fratrækkes den mængde vand, der kontinuerligt strømmer i allerede eksisterende fauna- og fiskepassager ved Tangeværket. Denne mængde udgør op til 650 l/s og er fordelt på 150 l/s til fiske-trappen og op til 450 l/s til en ”ungfiskesluse”.

Det fremgår endvidere af ansøgningen, at Tangeværkets kapacitet er på maksimalt 83 m³/s, men at der de seneste 10 år har været en maksimal vandføring ved Tangeværket på op til 72 m³/s, og at Tangeværket til enhver tid vil have kapacitet til 100 % udnyttelse af den ansøgte vandmængde.

2.2.2 Afgørelsen

Viborg Kommune har den 5. februar 2015 i medfør af vandforsyningslovens § 20, jf. § 18, meddelt Gudenaacentralen tilladelse til indvinding af overfladevand fra Gudenåen til produktion af elektricitet på Tangeværket. Tilladelsen er meddelt på følgende vilkår:

1. ”Indvindingen skal finde sted ved den opstemning af Gudenåen, der skaber vandreservoiret Tange Sø.
2. Der må indvindes den vand mængde, der til enhver tid strømmer til Tange Sø fraregnet 150 l/s til fisketrappen og op til 450 l/s til ungfiskeslusen.
3. Vandet må kun benyttes til produktion af elektricitet på Tangeværket beliggende på matrikel 19a, Tange By, Højbjerg.
4. Vandspejlet i Tange Sø må ikke overstige kote 13,57 m DVR90 og ikke komme under kote 12,57 m DVR90.
5. I perioden 15. marts – 15. oktober er der fastsat et flodemål for bagvandet på kote 3,65 m DVR90 i Bjerringbro til sikring mod oversvømmelse nedstrøms værket. Koten måles på målestation ved Gudenåvej. Dette flodemål må dog overskrides, såfremt tilstrømningen til Tange Sø er så stor, at flodemålet for søen ikke kan overholdes ved en fuldstændig jævn afledning af vandet døgnet rundt. Fra dette tidspunkt må der ledes lige så meget vand igennem turbinerne eller frislusen, som søen modtager.
6. Tilladelsen er tidsbegrænset.”

Det fremgår af afgørelsen, at overvejelserne bag lov om ophævelse af koncessionen for Tangeværket har haft en væsentlig indflydelse på Viborg Kommunes behandling af ansøgningen, da der er tale om en meget særegen situation, hvor særlovgivning/koncession erstattes med almindeligt tilladelsessystem.

Viborg Kommune har i den forbindelse i afgørelsen citeret fra Naturstyrelsens kommenterede høringsoversigt af 16. oktober 2013 vedrørende udkast til forslag til lov om ophævelse af lov om udnyttelse af vandkraften i Gudenaa og ændring af lov om vandløb¹⁶:

”Naturstyrelsen har – som en nødvendig forudsætning for lovforslaget – foretaget en vurdering af, om Gudenaacentralen efter en ophævelse af loven og ophør af koncessionen vil kunne fortsætte driften af værket. Det er, som det fremgår af lovforslaget, Naturstyrelsens vurdering, at driften af værket vil kunne fortsætte uhindret i medfør af den almindelige lovgivning.

Dette betyder ikke, at der med lovforslaget konkret tages stilling til udfaldet af de konkrete afgørelser, der skal træffes i medfør af den almindelige lovgivning. Afgørelseskompetencen i medfør af de nævnte regler henhører under kommunerne.

Naturstyrelsen kan dog samtidig generelt oplyse, at det er styrelsens opfattelse, at der i forbindelse med Tangelovens ophævelse og koncessionens ophør (alene) skal tages stilling til Tangeværkets fortsatte drift, og at der således ikke skal tages stilling til værket som et nyt projekt, og herunder ikke de samlede konsekvenser for naturen i området af værkets placering og opstemningen.

¹⁶ Citatet stammer fra den kommenterede høringsoversigt fra Naturstyrelsen og ikke lovbemærkningerne, som kommunen fejlagtigt henviser til i deres afgørelse af 5. februar 2015.

Ved en myndighedsbehandling skal det således lægges til grund, at Tangeværket er en eksisterende lovligt etableret virksomhed, og det er i den forbindelse styrelsens opfattelse, at fysiske ændringer alene kan gennemtvinges ved påbud efter vandløbslovens bestemmelser herom.

Myndigheders vurderinger skal dermed tage udgangspunkt i, om en fortsættelse af den eksisterende drift i sig selv vil indebære påvirkninger af nuværende natur og miljøforhold, men selve eksistensen af værket skal ikke inddrages i vurderingerne.

Til illustration kan nævnes, at der ved behandling af en ansøgning efter vandforsyningsloven alene vil skulle tages stilling til, om overfladevandet fra søen fortsat kan ledes via indløbskanalen og igennem turbinerne og ned i bagkanalen, men ikke selve eksistensen af værket og opstemningen. Et afslag på vandindvindingstilladelse vil derfor i givet fald formentlig alene indebære, at vandet fremover ledes over værkets frisluse, hvilket i sig selv ikke vil have nogen betydning for de naturforhold opstrøms værket, som er påvirket af opstemningen.”

Viborg Kommune har vurderet, at Tangeværket ved udløbet af vandindvindingsrettighederne som udgangspunkt skal gives tilladelse til at indvinde på samme måde som hidtil, medmindre der er væsentlige samfundsmæssige interesser, der forhindrer det. Hvis der er væsentlige modhensyn, kan der i tilladelsen stilles vilkår om en anden indvindingsmåde end den eksisterende. Kommunen har hertil bemærket, at tilladelsen gives for en periode på maksimalt 30 år, og at der ikke er krav i vandforsyningsloven om afgivelse af frivand ved indvinding af overfladevand til produktion af elektricitet.

Det fremgår desuden af afgørelsen, at Viborg Kommune har lagt til grund, at Tangeværkets ansøgning om indvindingstilladelse er en ansøgning om videreførelse af den eksisterende drift, og at kommunens vurdering af ansøgningen i henhold til Naturstyrelsens udmelding skal tage udgangspunkt i, om en fortsættelse af den eksisterende drift i sig selv vil indebære påvirkninger af nuværende natur og miljøforhold, dog uden at selve eksistensen af Tangeværket inddrages i vurderingerne. Kommunen har tilføjet, at der efter Naturstyrelsens opfattelse, som kommunen lægger til grund, foreligger en situation, der er meget sammenlignelig med en forlængelse af en vandindvindingstilladelse, jf. vandforsyningslovens § 22, stk. 2.

Det fremgår af afgørelsen, at Viborg Kommune har vurderet, at Vandplan for Randers Fjord udgør plangrundlaget for at sikre en tilfredsstillende vandkvalitet i Gudenåen, og at en tilladelse til at indvinde overfladevand fra Gudenåen til Tangeværket efter kommunens opfattelse ikke er i strid med mål og retningslinjer i vandplanen. Kommunen har endvidere anført, at vandresursens omfang er meget stabil, da Tange Sø hovedsageligt tilføres vand fra Gudenåen, Tange Å, Borre Å samt mindre tilløb, og tilførslen er kontinuerlig og uden begrænsninger.

Viborg Kommune har yderligere bemærket, at Tangeværket indvinder fra Tange Sø og leder det ud igen ca. 20 m nedstrøms indvindingsstedet. Længden af den påvirkede strækning er således begrænset, og det er ikke muligt under nuværende forhold at mindske afstanden. Kommunen har derfor vurderet, at indvindingen er i overensstemmelse med retningslinje 17 i vandplanen, hvoraf det fremgår, at længden mellem indvinding og udledning, det vil sige den påvirkede strækning, skal begrænses mest muligt.

Det fremgår desuden, at det er kommunens vurdering, at indvindingen ikke har indflydelse på private eller offentlige indvindinger eller beskyttede naturtyper, da tilladelsen ikke vil medføre ændringer i Tange Søes vandspejl.

I forhold til indvindingens påvirkning af Natura 2000-områder har Viborg Kommune bemærket, at en tilladelse til at fortsætte den eksisterende drift uden ændringer ikke medfører en ændring af den eksisterende påvirkning af habitatområder og bilag IV-arter. Det er derfor kommunens vurdering, at der ikke skal foretages en konsekvensvurdering af påvirkningen af habitatområder og bilag IV-arter. Kommunen har hertil bemærket, at denne vurdering er baseret på Naturstyrelsens udmeldinger om, at der ikke skal tages stilling til værket som et nyt projekt, herunder de samlede konsekvenser for naturen i området af værkets placering og opstemningen.

Det er således Viborg Kommunes samlede vurdering, at en videreførelse af den eksisterende indvinding af overfladevand fra Tange Sø ikke har nogen betydning for beskyttede naturtyper, bilag IV-arter eller habitatområder samt for vandforekomstens omfang, på befolkningens og erhvervslevets behov for vandforsyning eller på anvendelsen råstoffer.

2.3 Klagernes indhold

Klager 1 har indledningsvist anført, at den er vandløbsmyndighed på dele af strækningen af Gudenåen, både opstrøms og nedstrøms Tange Sø, samt en mindre del af Tange Sø. Disse vandområder er alle mere eller mindre påvirkede af vandindvindingen ved Tangeværket, hvorfor Viborg Kommune burde have hørt klager 1 som part i sagen.

Klager 1 har desuden navnlig anført, at tilladelsen er meddelt som en tidsbegrænset tilladelse, hvilket er i strid med vandforsyningslovens bestemmelser om indvindingstilladelser.

Endvidere bør der efter klager 1's opfattelse indsættes et vilkår, der sikrer, at vandføringen nedenfor Tangeværket bliver mere stabil og sammenlignelig med den naturlige vandstandsvariation i Gudenåen overfor Tange Sø, idet vandstandshøjden på strækningen af Gudenåen nedstrøms Tangeværket er markant påvirket af indvindingen ved Tangeværket.

Endelig har klager 1 anført, at Viborg Kommune skal tage stilling til, om der med tilladelsen bør tages hensyn til en senere aktuel afgivelse af fri-vand til sikring af fri passage for fauna forbi Tangeværket og Tange Sø.

Klager 2 har navnlig anført, at der er flere samfundshensyn, der er ufor-enelige og mere tungtvejende end Tangeværkets behov for indvinding, herunder væsentligt forbedrede indtjeningsmuligheder ved det rekreative lakse- og ørredfiskeri i Gudenåen og hensynet til miljø- og naturbeskyt-telse, hvor det fremhæves, at fiskene tager skade af turbinedriften, da de ofte dør, når de kommer med vandet ind i turbinerne.

Endvidere har klager 2 anført, at indvinding ved en spærrende opstem-ning vil forhindre målopfyldelse om god økologisk tilstand i Gudenåen, og mulighed for at genetablere den selvreproducerende laksebestand i Gudenåen, som forudsat i den nationale lakseforvaltningsplan, samt be-skyttelse af en lang række andre fiskearter, hvoraf flere er rødlistede, så som ørred, ål, helt, sandart, aborre, stavsild, hav- og flodlampretter.

Klager 2 har desuden den 26. maj 2015 bemærket til Viborg Kommunes bemærkninger til de indkomne klager, at foreningen finder, at hensyn til miljø- og naturbeskyttelse og anden lovgivning ikke er inddraget i til-strækkeligt omfang. Klager har hertil anført, at Tangeværket er etableret ved særlov fra 1918, og at der ved værkets fortsatte drift skal meddeles tilladelser med udgangspunkt i gældende lovgivning, hvor miljø- og na-turhensyn generelt har fået en meget stærkere betydning de sidste 20-30 år, bl.a. i kraft af EU's vandramme- og naturbeskyttelsesdirektiver.

Det er klagers opfattelse, at der efter mere end 80 års retsbeskyttelse er tale om en ny situation, og at der derfor skal foretages de nødvendige afvejninger, som er beskrevet i klagen af 4. marts 2015.

Klager 3 har navnlig anført, at der med tilladelsen ikke er sikret tilveje-bringelse af et grundlag, således at der kan foretages en bedømmelse af eventuelle skader på omgivelserne, herunder fiskedødelighed, som følge af at vandet ledes gennem turbinen, samt opstemningens påvirkning på vandføringen opstrøms og nedstrøms.

Klager har endvidere anført, at ansøgers fortsatte behov hverken er godt-gjort eller afvejet mod samfundsmæssige hensyn.

Klager har desuden anført, at der i tilladelsen bør indføres en tilbagekal-delsesklausul for at undgå, at kommunen stilles overfor et erstatnings-krav, hvis tilladelsen senere inddrages af hensyn til andre forhold og for-pligtelser, herunder med henblik på at sikre kontinuitet i Gudenåen og målopfyldelse efter vandrammedirektivet.

2.4 Viborg Kommunes bemærkninger til klagen

Viborg Kommune har den 7. maj 2015 under henvisning til Naturstyrelsens udtalelse af 3. marts 2015, hvorefter tilladelser til vandindvinding i henhold til vandforsyningslovens § 22 meddeles for et bestemt tidsrum, som højst kan være 30 år, foreslået, at vilkår 6 i indvindingstilladelsen ændres, således at tilladelsen udløber den 5. februar 2045.

Kommunen har henvist til Naturstyrelsens svar af 3. marts 2015 på kommunens forespørgsel af 5. januar 2015 om, hvorvidt styrelsen har kendskab til planer og projekter, der kan begrunde, at en vandindvindingstilladelse gives for en kortere periode end 30 år. Af Naturstyrelsens svar fremgår, at styrelsen anbefaler, at der fastsættes en tidsbegrænsning under hensyn til vandplanlægningen på linje med f.eks. MKN-204-00044.

Kommunen har herefter anført, at kommunen på baggrund af Naturstyrelsens svar foreslår, at Natur- og Miljøklagenævnet i henhold til nævnets praksis i vilkår 6 tilføjer:

”Tilladelsen bortfalder dog tidligere, såfremt der efter gældende regler herom tages skridt til etablering eller ændring af faunapassage ved Tangeværkets opstemningsanlæg. Tilladelsen bortfalder således, når tilladelsesmyndigheden på dette tidspunkt på ny har truffet afgørelse vedrørende spørgsmålet om tilladelse til indvinding.”

For så vidt angår spørgsmålet om påvirkning på miljø- og naturforhold har kommunen bl.a. henvist til Naturstyrelsens udtalelser, som anført i forbindelse med ophævelseslovens behandling samt til bemærkningerne til loven, hvori det er anført, at da lovforslaget ophæver den eksisterende lov, og værkets drift herefter kan videreføres uændret efter de almindelige regler, vil lovforslaget ikke have konsekvenser for de eksisterende forhold omkring Gudenåen, Tangeværket og Tange Sø, og at forslaget ikke vurderes at have miljømæssige konsekvenser¹⁷.

Vedrørende spørgsmålet om målopfyldelse efter vandrammedirektivet og fastsættelse af en tilbagekaldelsesklausul har Viborg Kommune bl.a. henvist til Naturstyrelsens udtalelser, som anført i forbindelse med ophævelseslovens fremsættelse, hvoraf det fremgår, at der med lovforslaget ikke tages stilling til spørgsmålet om opfyldelse af vandrammedirektivets forpligtelser, herunder hvilket miljømål, der skal gælde for overfladevandsområdet. Kommunen har endvidere henvist til, at det fremgår af forslag til vandområdeplaner for planperioden 2015-2021 for vandområde Jylland og Fyn, at målopfyldelse for Gudenåen opstrøms og nedstrøms Tange Sø samt faunapassage ved Tangeværkes opstemning er udsat til planperioden efter den 22. december 2021.

¹⁷ Forslag nr. 44 til lov om ophævelse af Lov om Udnyttelse af Vandkraften i Gudena og om ændring af lov om vandløb som fremsat den 24. oktober 2013. Afsnit 6. Miljømæssige konsekvenser

Kommunen har desuden henvist til Naturstyrelsens mødereferat af 21. oktober 2013 fra møde den 26. september 2013 med Gudenaacentralen, hvoraf fremgår, at Naturstyrelsen forudsætter, at Tangeværket kan fortsætte driften uhindret.

Kommunen har endvidere anført, at det er kommunens vurdering, at en tilladelse til at indvinde overfladevand fra Gudenåen til Tangeværket ikke er i strid med eller vanskeliggør opfyldelse af mål og retningslinjer i den gældende vandplan.

For så vidt angår spørgsmålet om manglende inddragelse af andre kommuner langs Gudenåen i medfør af § 4 i vandforsyningsloven har kommunen, bl.a. med henvisning til Naturstyrelsens udtalelser, som anført i forbindelse med ophævelseslovens behandling, bemærket, at tilladelsen alene er en videreførelse af eksisterende forhold, at den ikke ændrer på eksisterende vandforsyningsmæssige interesser i kommunerne op- eller nedstrøms Tangeværket, og at tilladelsen ikke i sig selv ændrer på forhold op- eller nedstrøms Tangeværket og frislusen i forhold til en situation, hvor der ikke meddeles en vandindvindingstilladelse og vandet vil skulle afledes over stemmeværket. Kommunen har på den baggrund anført, at indvindingstilladelse til fortsættelse af vandindtaget til Tangeværket ikke berører vandforsyningsforholdene i omegnskommunerne på en sådan måde, at vandindvindingstilladelsen skulle have været håndteret i overensstemmelse med vandforsyningslovens § 4.

Viborg Kommune har endvidere hertil bemærket, at kommunen på baggrund af et ønske fra nabokommunerne har anmodet Silkeborg Kommune, Favrskov Kommune og Randers Kommune om en udtalelse om de forhold, som kommunerne måtte mene, skulle have indflydelse på vandforsyningsforholdene i de respektive kommuner. De bemærkninger, som denne orientering gav anledning til fra de respektive nabokommuner, gav efter Viborg Kommunes opfattelse ikke anledning til, at kommunen skulle se anderledes på situationen. Det er således kommunens opfattelse, at omegnskommunernes vandforsyning ikke berøres af vandindvindingstilladelsen til Tangeværket på en måde, der gør, at vandforsyningslovens § 4 finder anvendelse.

Vedrørende stabil afledning af Gudenåens vandføring f.eks. i form af automatisk styring af frisluse har kommunen henvist til bemærkningerne til loven, hvoraf det fremgår, at lovforslaget ikke vil have konsekvenser for de eksisterende forhold omkring Gudenåen, Tangeværket og Tange Sø, hvorfor forslaget ikke vurderes at have miljømæssige konsekvenser. Kommunen har endvidere henvist til Naturstyrelsens udtalelser, som anført i forbindelse med ophævelseslovens behandling, samt til Naturstyrelsens mødereferat af 21. oktober 2013 fra møde den 26. september 2013 med Gudenaacentralen, hvoraf det fremgår, at Naturstyrelsen forudsætter, at Tangeværket kan fortsætte driften uhindret.

Viborg Kommune har desuden bemærket, at det er kommunens vurdering, at Favrskov Kommunes forslag vedrørende en stabil afledning af vand i Gudenåen nedstrøms Tangeværket gennem etablering af en automatisk styring af frislusen vil indebære en ændring af det fysiske anlæg, der skal behandles efter reglerne i vandløbsloven og ikke efter reglerne i vandforsyningsloven.

For så vidt angår afgivelse af frivand til sikring af fri passage for fauna har kommunen henvist til bemærkningerne til loven, hvoraf det fremgår, at der med lovforslaget ikke bliver taget stilling til spørgsmålet om et omløbsstryk ved Tangeværket, men at spørgsmålet om etablering af en faunapassage ved værket vil blive aktuelt i forbindelse med gennemførelse af EU's vandrammedirektiv. Kommunen har endvidere henvist til Naturstyrelsens udtalelser, som anført i forbindelse med ophævelseslovens behandling. Kommunen henviser yderligere til Naturstyrelsens mødereferat af 21. oktober 2013 fra møde den 26. september 2013 med Gudenaacentralen, hvoraf det fremgår, at Naturstyrelsen forudsætter, at Tangeværket kan fortsætte driften uhindret.

Viborg Kommune har desuden bemærket, at det er kommunens vurdering, at en så væsentlig ændring som afgivelse af frivand, vil være strid med ophævelsesloven.

Viborg Kommune har ligeledes bemærket, at vandforsyningsloven ikke, som for dambrug, indeholder et lovmæssigt krav til afgivelse af frivand i forbindelse med vandindvindingstilladelser til anlæg, der fremstiller hydroelektrisk energi.

Vedrørende indvindingens påvirkning af Natura 2000-områder har kommunen bemærket, bl.a. under henvisning til Naturstyrelsens udtalelser, som anført i forbindelse med ophævelseslovens behandling, at kommunen har vurderet, at selve anlægget og dets eksistens ikke skal indgå i konsekvensvurderingen, men "kun" den fortsatte vandindvinding holdt op imod den nuværende situation. Det er herefter kommunens opfattelse, at der ikke skal laves en habitatvurdering af Tangeværkets eksisterende påvirkning, men kun af ændringer, hvorfor det er Viborg Kommunes vurdering, at tilladelser til Tangeværkets fortsatte uændrede drift og eksisterende anlæg ikke skal behandles efter reglerne i habitatbekendtgørelsen.

2.5 Andre bemærkninger til klagen

Gudenaacentralen har den 16. juni 2015 bemærket til de indkomne klager, at der er tale om en helt særegen situation, hvor en lovbestemt koncession, efter en langvarig politisk proces, skal erstattes med en eller flere tilladelser efter lovgivningens almindelige regler. Navnlig på denne baggrund er det Gudenaacentralens opfattelse, at særligt forarbejderne til ophævelsesloven er af afgørende betydning, ligesom myndighedernes tilkendegivelser/forudsætninger ved lovens vedtagelse.

Det fremhæves særligt, at det fremgår af lovforslaget, at Tangeværket vil kunne fortsætte driften efter koncessionens ophør, således at ophævelsen af koncessionen ikke i sig selv vil have nogen praktisk betydning for værkets fremtid, og at lovforslaget ikke har nogen økonomiske konsekvenser for Tangeværket og dets virke.

Yderligere fremhæves, at Gudenaacentralen har afholdt et møde med Naturstyrelsen den 26. september 2013, og at det af mødereferat fremgår, at Naturstyrelsen forudsætter, at Tangeværket ved lovens ophævelse kan fortsætte sin drift uhindret, og at Naturstyrelsen har tilkendegivet, at krav fra kommunen eller andre, der ændrer eller skærper de nuværende forhold og medfører øgede omkostninger for selskabet på drift/anlæg eller mindre indtægter, udløser erstatning i overensstemmelse med grundloven og vandløbsloven.

For så vidt angår tilladelsens løbetid bemærkes, at Gudenaacentralen på baggrund af forarbejderne til ophævelsesloven har haft den opfattelse, at driften af Tangeværket kan fortsætte uden tidsbegrænsning. Da dette ikke svarer til vandforsyningslovens regler, hvis disse følges efter sin ordlyd, anmodes nævnet med henvisning til bl.a. forarbejderne til ophævelsesloven om at undersøge, om det er nødvendigt med en tidsbegrænsning. Hertil anføres endvidere, at hvis der fastsættes en tidsbegrænsning, bør den begrænses, således at de 30 år regnes fra det tidspunkt, hvor afgørelsen er endelig, jf. ophævelseslovens § 4, hvoraf det fremgår, at den oprindelige koncession løber frem til, at der er truffet endelig afgørelse.

For så vidt angår spørgsmålet om målopfyldelse efter vandrammedirektivet og i den forbindelse indsættelse af en bortfalds- eller tilbagekaldelsesklausul i indvindingstilladelsen anføres det, at en sådan klausul er i strid med forarbejderne til ophørsloven, og at en sådan klausul vil indebære, at der opstår stor usikkerhed om økonomi i tilfælde af tilbagekaldelse, herunder navnlig hvilken erstatning Gudenaacentralen er berettiget til. Der henvises til bemærkningerne til ophørsloven, navnlig at der med lovforslaget ikke tages stilling til spørgsmålet om opfyldelse af vandrammedirektivets forpligtelser, herunder hvilke miljømål der skal gælde for overfladevandområdet. Der henvises endvidere til Naturstyrelsens referat fra møde med Gudenaacentralen den 26. september 2013, hvoraf det fremgår, at Tangeværket kan fortsætte driften uhindret.

Der anføres herefter, at det derfor har været lovgivers hensigt, at opfyldelsen af vandrammedirektivets forpligtelser skal ske uafhængigt af ophørsloven – samt efter egne regler, herunder regler om erstatning og afholdelse af anlægsudgifter.

Hvis der fastsættes en klausul om bortfald eller tilbagekaldelse i tilfælde af etablering eller ændring af faunapassagen ved Tangeværkets opstemningsanlæg, anføres det at være i strid med lovgivers hensigt, og at der vil

være meget stor sandsynlighed for, at Gudenaacentralen herved fratages muligheden for erstatning i tilfælde af etablering eller ændring af faunapassage, ligesom eventuelle forpligtelser i forhold til afholdelse af anlægskostninger bliver uklare – og det har ikke været lovgivers hensigt med ophørsloven.

Det anføres, at spørgsmålet om faunapassage må afklares på selvstændigt retsgrundlag – herunder om etablering af en sådan indebærer, at der er grundlag for erstatning efter grundloven eller vandløbsloven mv. til Gudenaacentralen eller andre.

Hvis der fastsættes en bortfalds- eller tilbagekaldelsesklausul i tilladelsen, som anført af Viborg Kommune, tager Gudenaacentralen forbehold for at gøre gældende, at der er tale om ekspropriation med deraf følgende ret til fuld erstatning for tab.

Der gøres endvidere subsidiært gældende, at hvis der indskrives en tilbagekaldelsesklausul i tilladelsen, bør der som det mindste indsættes et forbehold om, at Gudenaacentralen uagtet klausulen i tilfælde af bortfald/tilbagekaldelse er berettiget til fuld erstatning for ekstra driftskostninger og mindre indtægter i overensstemmelse med grundloven og vandløbsloven – samt eventuelle nye regler, dvs. Gudenaacentralen skal økonomisk stilles som om, at klausulen ikke har eksisteret.

For så vidt angår manglende inddragelse af andre kommuner langs Gudenåen og § 4 i vanforsyningsloven bemærkes, at Gudenaacentralen kan tilslutte sig Viborg Kommunes redegørelse for og opfattelse af, at omegnskommunernes vandforsynings ikke berøres af vandindvindingstilladelsen til Tangeværket, således at der skal ske forhandling efter vandforsyningslovens § 4.

For så vidt angår klagepunktet om, at der bør indsættes et vilkår i tilladelsen, der sikrer stabil afledning af Gudenåens vandføring, bemærkes, at Gudenaacentralen er enig i Viborg Kommunes bemærkninger om, at etablering af automatisk styring af frisluse vil indebære en ændring af det fysiske anlæg, hvilket på ingen måde har været hensigten med ophørsloven. Der henvises bl.a. til Viborg Kommunes henvisninger til Naturstyrelsens udtalelser fremsat i forbindelse med lovbehandlingen samt til Naturstyrelsens udtalelse i referat til møde med Gudenaacentralen den 26. september 2013 om, at Tangeværket kan fortsætte uhindret.

Det er herefter Gudenaacentralens opfattelse, at indsættelse af et vilkår, som foreslået af Favrskov Kommune, ikke vil kunne ske erstatningsfrit.

Det er endvidere anført, at koncessionen ikke indeholdt krav til stabil afledning. Krav til flodemål i Regulativ for Gudenåen Silkeborg har dog indirekte indebåret – og indebærer fortsat – krav til afledningen, som til enhver tid har været overholdt af Tangeværket. Der bemærkes yderligere,

at der intet yderligere behov er for at sikre stabil afledning, hvor der henvises til, at historiske data viser, at der pt. er stabil afledning fra Tangeværket med ganske få undtagelser, og til at Tangeværket fremover vil foretage en meget mere stabil afledning end hidtil på grund af nyt og ændret styresystem samt på grund af øget opmærksomhed på forholdet.

For så vidt angår afgivelse af frivand til sikring af fri passage for fauna henvises til det, der er anført angående målopfyldelse efter vandrammedi- rektivet og indsættelse af en bortfalds- eller tilbagekaldelsesklausul.

Der anføres endvidere med henvisning til forarbejderne til ophævelseslo- ven, at det har været lovgivers hensigt, at opfyldelsen af vandrammedi- rektivets forpligtelser skal ske uafhængigt af ophørsloven – samt efter egne regler, herunder regler om erstatning og afholdelse af anlægsudgif- ter.

Hvis der indsættes vilkår om afgivelse af frivand til sikring af fri passage for fauna, anses det at være i strid med lovgivers hensigt, og der vil være meget stor sandsynlighed for, at Gudenaacentralen fratages muligheden for erstatning i tilfælde af etablering af afgivelse af frivand til sikring af fri passage for fauna, dvs. spørgsmålet om faunapassage må afklares på selvstændigt retsgrundlag – herunder om etablering af en sådan indebæ- rer, at der er grundlag for erstatning efter grundloven eller vandløbsloven mv. til Gudenaacentralen eller andre.

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 fremgår dog af forarbejderne til bestemmelsen,¹⁸ at næv- net har mulighed for og efter omstændighederne pligt til at inddrage an- dre forhold end det, der er klaget over, f.eks. spørgsmålet om overholdel- se af gældende EU-ret.

Det følger endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevareklage- nævnet, 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) Habitatvurdering
- 2) Tidsbegrænsning af tilladelsen
- 3) Inddragelse af andre kommuner

3.2 Det retlige grundlag

¹⁸ Jf. bemærkningerne til § 11 i forslag L44 til Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet (FT 2016- 17).

Det følger af vandforsyningslovens § 20, at kommunalbestyrelsen meddeler tilladelser til vandindvinding.

Det følger endvidere af lovens § 22, stk. 2, at når en vandindvindingstilladelse bortfalder som følge af en tidsbegrænsning, 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.

Det fremgår af § 1, at loven bl.a. har til formål at sikre, 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.

Det følger af § 2, at der ved administrationen af loven skal 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, og på anvendelse af råstofforekomster.

I vandforsyningslovens § 22, stk. 3 er det fastsat, at en indvindingstilladelse bl.a. skal angive indvindingens mængde.

Ifølge habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, 1. pkt., skal der forud for, at der træffes afgørelse i medfør af de bestemmelser, der er nævnt i § 7, foretages en vurdering af, om projektet i sig selv eller i forbindelse med andre planer eller projekter, kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt. Det fremgår af § 7, stk. 10, nr. 1, at vandindvindingstilladelser efter vandforsyningslovens § 20, er omfattet af § 6.

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 som udgangspunkt ikke meddeles godkendelse til det ansøgte, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, 2. pkt.

Bestemmelsen i habitatbekendtgørelsens § 7 implementerer bl.a. habitatdirektivets¹⁹ artikel 6, stk. 3, der har følgende ordlyd:

”Stk. 3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning

¹⁹ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

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.”

EU-domstolen fortolker bestemmelsen 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)²⁰.

Habitatdirektivet indeholder ikke en definition af begrebet ”projekt”. Domstolen har dog udtalt, at definitionen af projektbegrebet i VVM-direktivet²¹ er relevant med henblik på at klarlægge begrebet plan eller projekt i habitatdirektivets forstand²².

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.²³

Om konsekvensvurderingen har 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.²⁴

Domstolen har 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 gennemfø-

²⁰ Dom C-127/02 af 7. september 2004 (Waddenzee-dommen), præmis 45.

²¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/ om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet med senere ændringer.

²² Waddenzee-dommen, præmis 24-26.

²³ Waddenzee-dommen, præmis 49.

²⁴ Waddenzee-dommen, præmis 61.

relse (Moorburg).²⁵ I den konkrete sag indebar dette, at habitatvurderingen af et kraftværks vandkøleanlægs virkning på fiskebestande, der var på udpegningsgrundlaget i Natura 2000-områder, og som lå placeret op til 600 km fra værket, skulle foretages i kumulation med virkningerne af et ældre pumpekraftværk, opført i 1958, der lå imellem kraftværket og Natura 2000-områderne i en afstand af ca. 30 km fra værket. Vurderingen skal foretages både for planer og projekter beliggende indenfor og udenfor udpegede natura-2000 områder. Myndighederne skal ved deres vurdering af udpegningsgrundlaget således også foretage en vurdering af, om projektet kan skade ind i et udpeget område selv om projektet måtte ligge uden for området²⁶.

I Stadt Papenburg-dommen udtalte EU-domstolen,²⁷ at løbende foranstaltninger til vedligeholdelse af en sejlrende, som er tilladt forinden habitatreglernes ikrafttræden, skal underkastes en vurdering, hvis foranstaltningerne forsætter efter habitatbeskyttelsens ikrafttræden.²⁸ Dette er i dommen begrundet med, at hvis det forholdt sig anderledes, ville vedligeholdelsesarbejderne altid være unddraget en forudgående vurdering af deres virkning på lokaliteten, og så ville opnåelsen af formålet med direktivet, bestående i at bevare naturtyper samt vilde dyr og planter, ikke være sikret fuldt ud.²⁹ Det anføres videre, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke kunne forhindre, at en ny ordning finder anvendelse på fremtidige virkninger af situationer opstået under en tidligere ordning.³⁰

Det anføres dog også, at hvis vedligeholdelsesforanstaltningerne kan anses for at være et enkeltstående arbejde, kan disse anses for et og samme projekt som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.³¹ Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ud fra sammenhængen, at dette må forstås således, at hvis der efter habitatreglernes ikrafttræden foretages en habitatvurdering, kan denne omfatte flere års arbejde, hvis disse kan betragtes som ét projekt.

Efter omstændighederne synes der således at kunne lægges vægt på, om et projekt/en aktivitet tidligere er undergivet den restriktive vurdering efter habitatreglerne.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i afgørelsen NMK-10-00904 (Onsevig Havbrug) fastslået, at kravet om habitatvurdering også gælder i for-

²⁵ C-142/16 (Moorburg), præmis 58-62.

²⁶ C-98/03 Kommissionen mod Tyskland, præmis 50 og 51 samt C-142/16 (Moorburg) præmis 29.

²⁷ Dom c 226/08 af 14. januar 2010 (Stadt Papenburg).

²⁸ Præmis 50.

²⁹ Præmis 42 og 43.

³⁰ Præmis 46.

³¹ Præmis 51.

hold til miljøgodkendelse af en allerede bestående havbrugsvirksomhed, såfremt der ikke tidligere er foretaget en habitatvurdering, som omfatter den samlede virksomhed i kumulation med alle øvrige relevante planer og projekter.

EU-domstolen har senest ved dom af 7. november 2018 i de forenede sager C-293/17 og C-294/17 blandt andet fastslået, at projektbegrebet efter omstændighederne kan være af videre omfang end det VVM-retlige projektbegreb³², idet vurderingen heraf i forhold til habitatdirektivet afhænger af om en given aktivitet kan påvirke en beskyttet lokalitet væsentligt³³. Videre udtalte EU-domstolen, at selv om en aktivitet er blevet tilladt, inden habitatdirektivets beskyttelse blev anvendelig, og derfor som udgangspunkt kunne anses for fritaget for en ny godkendelsesprocedure, er udførelsen af projektet ikke desto mindre omfattet af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, og vil kun være i overensstemmelse med denne bestemmelse, hvis det sikres, at aktiviteten ikke medfører forstyrrelser, der væsentligt vil kunne påvirke de bevaringsmålsætninger, direktivet forfølger.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Ad 1) Habitatvurdering

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det følger af EU-domstolens praksis, at Viborg Kommunes vurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, jf. § 7, stk. 10, nr. 1, skal omfatte den aktivitet, der meddeles tilladelse til i kumulation med alle øvrige planer eller projekter, der i sig selv eller sammen med aktiviteten kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at Viborg Kommune ikke har foretaget en vurdering af indvindingens påvirkning af habitatområder efter habitatbekendtgørelsens regler. Nævnet fremhæver herved, at der ikke er foretaget en nærmere vurdering af Tangeværkets, herunder navnlig opstemningens påvirkning på migrerende arter, som havlampret, flodlampret og bæklampret.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at de akvatiske arter på udpegningsgrundlaget i habitatområderne H14 og H45 alene kan vandre op og nedstrøms opstemningen ved at anvende fisketrappen og ungfiskeslusen. Der foreligger ingen vurdering af, om spærringen kan indebære en påvirkning af eksempelvis arternes vandring til og fra gydepladser i flodsystemet i løbet af deres livscyklus.

Det er på den baggrund Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at det ikke kan udelukkes at tilladelsen til indvinding af vand – i kumulation med andre planer og projekter – kan påvirke habitatområderne H14 og H45 væsentligt.

³² C-293/17 og C-294/17, pr. 59-66

³³ C-293/17 og C-294/17, pr. 67-68

På denne baggrund ophæver Miljø- og Fødevareklagenævnet Viborg Kommunes afgørelse 5. februar 2015 og hjemviser sagen til fornyet behandling med henblik på at kommunen skal foretage en habitatvurdering, der omfatter opstemningens påvirkning af habitatområderne.

Viborg Kommune skal videre i den forbindelse vurdere, om projektet kan betyde, at mindst et af de anførte kvalitetselementer for vandområderne falder et niveau, eller om projektet indebærer risiko for, at der ikke opnås en god tilstand for overfladeområderne.

Ad 2) Tidsbegrænsning af tilladelsen

Det følger af vandforsyningslovens § 22, stk. 1, at en tilladelse til vandindvinding meddeles for et bestemt tidsrum, som højst kan være 30 år.

I den omhandlede indvindingstilladelse er det i vilkår 6 fastsat, at tilladelsen er tidsbegrænset. Viborg Kommune har imidlertid til klagen bemærket, at kommunen foreslår, at nævnet ændrer vilkåret om tilladelsens løbetid, således at tilladelsen udløber den 5. februar 2045.

Det følger af vandforsyningsloven, at vandindvindingstilladelser maksimalt kan meddeles for 30 år.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på den baggrund, at en evt. ny tilladelse må gives på vilkår om tidsbegrænsning i op til 30 år med forbehold for, at tilladelsen bortfalder tidligere, såfremt der tages skridt til ændring af faunapassagen ved opstemningsanlægget, og der på dette tidspunkt træffes fornyet afgørelse om tilladelse til indvinding.

Ad 3) Inddragelse af andre kommuner

Det følger af vandforsyningslovens § 4, at hvor en kommune har en sag under behandling, der berører vandforsyningsforholdene i en anden kommune, skal den kommune, som sagen hører under, forhandle sagen med den kommune, hvis vandforsyningsforhold berøres.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at indvindingstilladelsen ikke er meddelt i strid med den ovennævnte bestemmelse. Nævnet har ved vurderingen navnlig lagt vægt på, at der med vandindvindingstilladelsen alene meddeles tilladelse til drift af turbinerne ved Tangeværket, og at indvindingstilladelsen ikke kan forventes at berøre vandforsyningsforholdene i en anden kommune.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke herved taget stilling til, om klager 1 på andet grundlag, burde have været inddraget i sagen forud for, at Viborg Kommune traf afgørelse.

3.4 Gebyr

Som følge af afgørelsen tilbagebetales de indbetalte klagegebyrer, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 1.

3.5 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophæver Viborg Kommunes afgørelse 5. februar 2015 om tilladelse til indvinding af overfladevand fra Gudenåen til produktion af elektricitet på Tangeværket, Bjerringbrovej 54, 8850 Bjerringbro, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

De indbetalte klagegebyrer tilbagebetales.

Denne afgørelse gøres tilgængelig for førsteinstansen samt for klagerne via Klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på www.mfkn.naevneneshus.dk. Personoplysninger vil blive anonymiseret.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.



Thomas Steensen
Stedfortrædende formand