MRF 2021.170

Planklagenævnets afgørelse af 25. juni 2021 (j.nr. 20/05489, 20/05490, 20/5491, 20/06605, 20/07477 og 20/07926)

Ophævet lokalplan og kommuneplantillæg for vindmøllepark 700 meter fra Natura 2000-område for bl.a. trækfugle, da påvirkningen af taigasædgæs ikke var tilstrækkeligt belyst, idet habitatvurderingen var baseret på erfaringer med andre typer af gæs og ikke forholdt sig til taigasædgæssenes særlige stedtrofasthed og flyvemønstre.

Viborg Kommune vedtog i marts 2020 endeligt kommuneplantillæg nr. 29 og lokalplan nr. 512, Vindmølleområde syd for Vinge. Lokalplanen muliggjorde opstilling af 8 vindmøller hver med en totalhøjde på 150 meter. Planområdet er beliggende ca. 700 meter fra det nærmeste Natura 2000-områder N33, Tjele Langsø og Vinge Møllebæk, som omfattede habitatområde H33 og fuglebeskyttelsesområde F16, der som udpegningsgrundlag bl.a. omfatter sædgås og herunder taigasædgås. Det fremgår af Natura 2000-planen for området, at området er udlagt som bl.a. levesteder for en levedygtig bestand af taigasædgæs på nationalt og/eller internationalt niveau, og at tilstanden og det samlede areal af levestederne i området skal sikres eller øges med egnede raste- og fødesøgningssteder for arten. I forbindelse med planvedtagelsen havde kommunen udarbejdet en miljørapport, som omfattede en habitatvurdering efter planhabitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2. Ifølge habitatvurderingen medførte vindmøllerne ikke fortrængning af rastende fugle i selve Natura 2000-området, men vindmøllerne kunne medføre fortrængning fra fødesøgningsområder uden for Natura 2000-området. Det fremgik endvidere, at der for den lokale bestand af taigasædgæs var fastsat en PBR-værdi på 79, forudsat stabil bestand. Der var beregnet en gennemsnitlig øget dødelighed forårsaget af kollisioner på ca. 6 taigasædgæs pr. år for alle 8 vindmøller, hvilket ifølge miljørapporten udgjorde en påvirkning af bestanden på maksimalt 8 % af den beregnede PBR-værdi for den lokale bestand af taigasædgæs. Kommunen havde på denne baggrund vurderet, at vindmølleprojektet ikke ville have en negativ påvirkning på den lokale/regionale bestand af taigasædgæs i Natura 2000-området. Planvedtagelsen blev påklaget af Danmarks Ornitologiske Forening, Danmarks Naturfredningsforenings lokalafdeling samt to beboere i området, der bl.a. anførte, at kommunen ikke havde overholdt fuglebeskyttelsesdirektivet, habitatdirektivet, Natura 2000-handleplanen og den internationale bevaringsplan i regi af FN/AEWA4 for taigasædgås. Klagerne henviste til, at møllerne var placeret i et vigtigt fourageringsområde for taigasædgæs og på tværs af en trækkorridor mellem Tjele Langsø og Nørreådalen, hvorfor der var problemer i forhold til fortrængning og kollisionsrisiko. Planklagenævnet (formanden) lagde til grund, at ifølge videnskabelige data er taigasædgæs mere sky og konservative end andre typer af gæs. Da kommunens vurdering af vindmøllernes påvirkning af taigasædgæssene var baseret på erfaringer med andre typer af gæs, havde kommunen ikke forholdt sig konkret til taigasædgæssenes stedtrofasthed, og hvilken indflydelse dette havde på muligheden for, at gæssene vil finde andre steder at fouragere. Nævnet fandt endvidere, at kommunen ikke havde tilvejebragt konkrete oplysninger om egnetheden af andre marker i området som fourageringsområder i relation til uforstyrrethed og gode oversigtsforhold. Nævnet fandt derfor ikke, at kommunen havde tilvejebragt det fornødne grundlag til uden rimelig tvivl at kunne fastslå, at opstillingen af vindmøllerne ikke ville have skadelige virkninger for taigasædgæssene som krævet efter § 3 i planhabitatbekendtgørelsen (2016/1383). Nævnet lagde hertil vægt på, at der ifølge miljørapporten var tale om et vigtigt fourageringsområde for taigasædgæs, som reduceredes med 60 ha, hvilket udgjorde 20 % af området. Der var således tale om et større område, både absolut og relativt. Det forhold, at der fra 1. november 2019 til 31. maj 2020 ikke var indberettet taigasædgæs inden for eller i nærheden af lokalplanområdet i DOF-basen, kunne ikke tillægges større betydning. Nævnet begrundede dette med, at der var tale om en enkelt vinter, og at der kan forekomme betydelige udsving som følge af udsving i temperaturer fra år til år i forhold til individer, ligesom registreringer i DOF-basen var baseret på frivillige indberetninger. Hvad angik kollisionsrisikoen, bemærkede nævnet, at det fremgik af notat fra DCE fra marts 2020, at flere daglige passager af mølleækken ville føre til en proportional øgning af kollisionsfrekvensen, og at det havde været muligt at kvantificere denne parameter ved

hjælp af DCE's GPS-studier af taigasædgæssene. Nævnet fandt, at kommunen skulle have haft inddraget de konkrete, foreliggende videnskabelige oplysninger om taigasædgæssenes flyvemønstre, og at kommunen ikke uden at inddrage disse uden rimelig tvivl kunne fastslå, at vindmøllerne ikke ville have skade Natura 2000-området. Nævnet fandt herefter, at der ikke var tilvejebragt det fornødne grundlag til ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl at kunne fastslå, at opstilling af vindmøllerne ikke ville have skadelige virkninger for Natura 2000-områdets integritet og ophævede på denne baggrund lokalplanen og kommuneplantillægget. Nævnet undlod at tage stilling til, om projektets barriereeffekt for trækfugle vil hindre en tilladelse efter planhabitatbekendtgørelsens § 3 (og habitatdirektivets art. 6, stk. 3), men bemærkede, at hvis skadelige virkninger på Natura 2000-området ikke kunne udelukkes, vil projektet alligevel kunne tillades efter habitatdirektivets art. 6, stk. 4, hvis betingelserne i denne regel var opfyldt.

Kommentar: *Ophævelsen af plangrundlaget for vindmølleparken er begrundet med, at Planklagenævnet finder habitatvurderingen efter planhabitatbekendtgørelsens § 3 mangelfuld mht. taigasædgæs, uden at nævnet udtalte sig om, hvorvidt vurderingen af projektets barriereeffekt for trækfugle var tilstrækkelig, hvilket i alle tilfælde er en betingelse for, at anvende undtagelsen i habitatdirektivets art. 6, stk. 4. Da kommunerne tydeligvis har problemer med at anvende reglerne i planhabitatbekendtgørelsen, ville det have været hjælpsomt for kommunen (og projektherren), om Planklagenævnet havde tydeliggjort, hvad der skal lægges vægt på i relation til vindmøllernes barriereeffekt, der efter sagens oplysninger kan være et andet problem ved projektet.*

NÆVNENES HUS

25. juni 2021
Sagsnr.: 20/05489, 20/05490, 20/5491, 20/06605, 20/07477 og 20/07926
Klagenr.: 1009022, 1009874, 1008895, 1007964, 1011234 og 1011656
LUA

Planklagenævnet
Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37 79 55 26
www.naevneneshus.dk

AFGØRELSE
i klagesag om Viborg Kommunes endelige vedtagelse af kommuneplantillæg nr. 29 og lokalplan nr. 512

Viborg Kommune vedtog den 18. marts 2020 endeligt kommuneplantillæg nr. 29 og lokalplan nr. 512, Vindmølleområde syd for Vinge.

Danmarks Ornitologiske Forening (DOF), Danmarks Naturfredningsforening, Viborg, (DN) og to beboere i området har klaget over planvedtagelserne.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om planvedtagelsen er i strid med reglerne om Natura 2000-områder som følge af påvirkning af taigasædgås.

Planklagenævnet har ikke fundet anledning til at behandle de øvrige klagepunkter i sagen.

Planklagenævnet ophæver lokalplanen og kommuneplantillægget. Det betyder, at kommuneplantillægget og lokalplanen ikke længere gælder.

Indhold

1. Sagens oplysninger 3
1.1. Planerne og området 3
1.2. Klagerne og bemærkningerne hertil 3
2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse 4
2.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse 4
2.1.1. Generelt om kompetence og prøvelse 4
2.1.2. Forhold, som ikke behandles 4
2.2. Påvirkning af taigasædgås 4
2.2.1. Klagerne 4
2.2.2. Generelt om Natura 2000-områder i forbindelse med planvedtagelser 5
2.2.3. Generelt om taigasædgås i området 10
2.2.4. Planklagenævnets vurdering i forhold fortrængning 11
2.2.5. Planklagenævnets vurdering i forhold til kollision 13
3. Afsluttende bemærkninger 14
4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen 15

1. Sagens oplysninger

1.1. Planerne og området

Sagen vedrører kommuneplantillæg nr. 29 og lokalplan nr. 512, Vindmølleområde syd for Vinge.[1]

Lokalplanen muliggør opstilling af 8 vindmøller syd for Vinge i Viborg Kommune. Vindmøllernes totalhøjde over terræn til vingespids i højeste position vil blive under 150 m, og vindmøllernes rotordiameter vil maksimalt blive 136 m. Vindmøllerne placeres på en ret linje i øst-vestgående retning med samme indbyrdes afstand, og de vil få ensartet udseende.

Kommuneplantillægget udlægger en ny kommuneplanramme 06.VM.01-T29, Landområdet omkring Ørum Vindmølleområde. Den generelle anvendelse er teknisk anlæg, og den specifikke anvendelse er vindmølleanlæg.

Planområdet består af dyrkede marker. Området ligger ca. 1,5 km syd for landsbyen Vinge og 1,1 km fra Tjele Langsø. Mod vest ligger Tjele Gods og Tjele Kirke i en afstand af ca. 2 km. Rundt om placeringen er vindmøllerne omgivet af større eller mindre skovarealer og læhegn. Mod øst er der et mere åbent landskab. Området kan ses af bilag 1.

Planområdet ligger ca. 700 m fra det nærmeste Natura 2000-områder N33, Tjele Langsø og Vinge Møllebæk, som omfatter habitatområde H33 og fuglebeskyttelsesområde F16. På udpegningsgrundlaget findes forskellige naturtyper, plantearter og dyrearter samt sædgås, som bl.a. omfatter taigasædgås.

Kommunen har i forbindelse med planvedtagelsen lavet en miljørapport, som omfatter en konsekvensvurdering efter habitatreglerne.

1.2. Klagerne og bemærkningerne hertil

I sagen indgår følgende materiale fra DOF: Klagen af 22. april 2020 samt yderligere bemærkninger af 7. juli 2020.

I sagen indgår følgende materiale fra DN: Klagen af 19. april 2020.

I sagen indgår følgende materiale fra en beboer i området: Klagen af 21. april 2020.

I sagen indgår følgende materiale fra en anden beboer i området: Klagen af 18. marts 2020 samt yderligere bemærkninger af 26. juni 2020.

Planklagenævnet modtog klagerne henholdsvis den 12. maj 2020, 1. juli 2020 og 9. juli 2020 fra kommunen.

Klagerne og bemærkningerne er i deres helhed indgået i sagsbehandlingen.

[1] Planerne kan søges frem på plandata.dk: http://kort.plandata.dk/searchlist/#/.

Det konkrete klagepunkt, som Planklagenævnet har fundet anledning til at behandle, er kort gengivet nedenfor under afsnit 2.

Klagerne har også klaget over kommunens afgørelse om tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25. Denne klage behandles af Miljø- og Fødevareklagenævnet.

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

2.1.1. Generelt om kompetence og prøvelse

Planklagenævnet kan tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3.[2]

Retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger. Det er endvidere et retligt spørgsmål, om reglerne om beskyttelse af Natura 2000-områder er overholdt, jf. planhabitatbekendtgørelsens § 3.[3]

2.1.2. Forhold, som ikke behandles

Klagerne har under klagesagen bemærket, at der ikke er behov for vindmøllerne, at de vil medføre et stort værditab for de omkringboende, og at landskabsoplevelsen og de naturmæssige værdier vil blive påvirket.

Dette er imidlertid ikke retlige spørgsmål, men spørgsmål om planernes hensigtsmæssighed, og Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle disse spørgsmål.

Derudover er der en række retlige klagepunkter, som Planklagenævnet i lyset af sagens resultat ikke har behandlet.

2.2. Påvirkning af taigasædgås

2.2.1. Klagerne

Det er under klagesagen gjort gældende, at kommunen ikke har overholdt bl.a. fuglebeskyttelsesdirektivet, habitatdirektivet, Natura 2000-handleplanen og den internationale bevaringsplan i regi af FN/AEWA[4] for taigasædgås, som er på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området N33, Tjele Langsø og Vinge Møllebæk.

Klagerne henviser til, at møllerne er placeret i et vigtigt fourageringsområde

[2] Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020 med senere ændringer.

[3] Bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

[4] African Eurasian Waterbirds Agreement.

for taigasædgås og på tværs af en trækkorridor mellem Tjele Langsø og Nørreådalen, og at der således er problemer i forhold til fortrængning og kollisionsrisiko.

2.2.2. Generelt om Natura 2000-områder i forbindelse med planvedtagelser

Væsentligheds- og konsekvensvurderinger

I fuglebeskyttelsesdirektivet[5] og habitatdirektivet[6] er der fastsat regler om oprettelse af internationale beskyttelsesområder. Der er på den baggrund oprettet Natura 2000-områder, som omfatter habitatområder efter habitatdirektivet og/eller fuglebeskyttelsesområder efter fuglebeskyttelsesdirektivet. Nogle af Natura 2000-områderne omfatter desuden Ramsar-områder efter Ramsarkonventionen. Habitatområderne omfatter bestemte naturtyper og/eller dyre- eller plantearter, og fuglebeskyttelsesområderne omfatter bestemte fuglearter. De naturtyper eller arter, der er beskyttede i det konkrete habitat- eller fuglebeskyttelsesområde, kaldes udpegningsgrundlaget for området.

Det fremgår af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, at:

> *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 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.*

Habitatdirektivet er implementeret i dansk ret i flere regelsæt, bl.a. planhabitatbekendtgørelsen.[7]

I redegørelsen til planforslag efter planloven, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der indgå en vurdering af forslagets virkninger på området under hensyn til områdets bevaringsmålsætninger, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 1.[8]

Det forudsættes således i bestemmelserne, at der først skal foretages en vurdering af, om planen kan påvirke et habitatområde væsentligt (væsentlighedsvurdering). Hvis dette er tilfældet, skal der foretages en vurdering af virknin-

---

[5] Oprindeligt Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle. Det oprindelige direktiv og senere ændringer er nu kodificeret i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle.

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

[7] Bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

[8] Dette gælder dog ikke planforslag, som er direkte forbundet med eller nødvendige for et Natura 2000-områdets forvaltning.

gen på området (konsekvensvurdering), og denne vurdering skal indgå i planens redegørelse.

Viser vurderingen, at det ikke kan udelukkes, at projektet kan skade det internationale naturbeskyttelsesområdets integritet, kan planen ikke vedtages, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 2.

Lokalitetens integritet

Et Natura 2000-områdes integritet omfatter dets grundlæggende kendetegn og økologiske funktioner. Det kan defineres som en sammenhængende sum af områdets økologiske struktur, funktion og de økologiske processer på tværs af området, som gør det i stand til at fastholde de naturtyper, den kombination af naturtyper og/eller artsbestande, som området er udpeget for.[9]

En lokalitets integritet som naturtype skades ikke, hvis lokaliteten opretholdes i en gunstig bevaringsstatus, hvilket indebærer en varig opretholdelse af de grundlæggende kendetegn ved den berørte lokalitet, der er knyttet til tilstedeværelsen af naturtypen på udpegningsgrundlaget.[10]

For så vidt angår arter, er en arts bevaringsstatus defineret i direktivets artikel 1, litra j, som resultatet af alle de forhold, der indvirker på arten og som på lang sigt kan få indflydelse på dens bestandes udbredelse og talrighed inden for det af medlemsstaternes område i Europa, hvor EU-traktaten finder anvendelse. En arts bevaringsstatus anses for gunstig, når

- data vedrørende bestandsudviklingen af den pågældende art viser, at arten på lang sigt vil opretholde sig selv som en levedygtig bestanddel af dens naturlige levesteder, og
- artens naturlige udbredelsesområde hverken er i tilbagegang, eller der er sandsynlighed for, at det inden for en overskuelig fremtid vil blive mindsket, og
- der er og sandsynligvis fortsat vil være et tilstrækkeligt stort levested til på lang sigt at bevare dens bestande

For så vidt angår fugle og fuglebeskyttelsesområder fremgår det af habitatdirektivets artikel 7, at:

> *Forpligtelserne i artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i nærværende direktiv træder i stedet for forpligtelserne i artikel 4, stk. 4, første punktum, i direktiv 79/409/EØF, for så vidt angår de områder, der er udlagt som særligt beskyttede efter artikel 4, stk. 1, eller tilsvarende anerkendt efter artikel 4, stk. 2.*

[9] EU-Kommissionens meddelelse "Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter – Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF", 2018, afsnit 3.6.4.

[10] EU-Domstolens dom af 11. april 2013 i sag C-258/11 (Sweetman), præmis 39.

Efter EU-domstolens praksis skal habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3, fortolkes samlet og har til formål at sikre samme beskyttelsesniveau for naturtyper og levesteder for arter.[11] Ifølge EU-domstolen forudsætter en tilladelse til en plan eller et projekt, der er meddelt i henhold til artikel 6, stk. 3, nødvendigvis, at planen eller projektet ikke er egnet til at forårsage forringelse eller væsentlig forstyrrelse i artikel 6, stk. 2's forstand.[12] Desuden bør vurderingen af forringelse, hvis en sådan vurdering er nødvendig, følge kriterier og metoder svarende til dem, der benyttes ved anvendelsen af artikel 6, stk. 3.[13]

Det fremgår endvidere af EU-Kommissionens meddelelse om artikel 6, at formålene med de to bestemmelser er stort set ens.

Efter Planklagenævnets opfattelse må artikel 6, stk. 2, således tillægges betydning for forståelsen af, om der er tale om en skade på et Natura 2000-områdes integritet, jf. artikel 6, stk. 3.

Efter artikel 6, stk. 2, træffer medlemsstaterne passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

For at vurdere, om en forstyrrelse er væsentlig med hensyn til direktivets målsætninger, og dermed ikke kan tillades, kan faktorer såsom intensitet, hyppighed og varighed af forstyrrelsen tages i betragtning. I den anførte vurdering skal endvidere indgå, at forstyrrelsens væsentlighed kan variere mellem arterne og i henhold til forskellige tidspunkter og betingelser (f.eks. foderressourcer eller gennem forekomst af tilstrækkelige uforstyrrede områder i nærheden).[14]

EU-Domstolen har i Kaliakra-dommen i relation til artikel 6, stk. 2, fastslået, at driften af vindmøller kan medføre væsentlige forstyrrelser og en forringelse af de beskyttede fuglearters levesteder, og at den omstændighed, at de omhandlede områder fortsat benyttes af fuglearter på udpegningsgrundlaget ikke er til hinder for en sådan konstatering.[15] Det følger endvidere af Generaladvokatens forslag til afgørelse,[16] at det er højst sandsynligt, at arealerne umiddelbart i nærheden af møllerne ikke længere er lige så attraktive for alle beskyttede fuglearter.

---

[11] EU-domstolens dom af 11.april 2013 i sag C-258/11 (Sweetman), præmis 32.
[12] EU-domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02 (Waddenzee), præmis 36.
[13] EU-domstolens dom af 14. januar 2016 i sag C-399/14 (Grüne Liga Sachsen), præmis 54.
[14] EU-Kommissionens meddelelse "Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter – Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF", 2018, afsnit 2.9.2.
[15] EU-domstolen dom af 14. januar 2016 i sag C-141/14 (Kaliakra), præmis 75-76.
[16] Forslag til afgørelse i sag C-141/14, præmis 97.

Planlægning uden for Natura 2000-området

Med hensyn til den geografiske udstrækning af beskyttelsen har EU-domstolen i Moorburg-sagen fastslået følgende:[17]

> *Den omstændighed, at det projekt, hvis miljøvurdering er omtvistet, ikke er beliggende i de berørte Natura 2000-områder, men i væsentlig afstand af disse, længere nede ad Elben, ikke udelukker, at kravene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, finder anvendelse. Som det nemlig følger af ordlyden af denne bestemmelse, underkastes »alle« planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som kan påvirke denne væsentligt, den deri fastsatte miljøbeskyttelsesforanstaltning.*

Habitatdirektivets krav om væsentligheds- og konsekvensvurdering gælder således også for en plan uden for Natura 2000-området, når denne kan påvirke arter på udpegningsgrundlaget væsentligt.

Anlæg af vindmøller kan f.eks. have en forstyrrende effekt, hvis de anlægges i nærheden af et Natura 2000-område, så fuglearter på udpegningsgrundlaget forhindres i at udnytte levesteder i området, fordi vindmøllerne fungerer som en barriere.[18]

Krav til oplysningsgrundlaget og vurderingen

EU-domstolen har fastslået, at der gælder et forsigtighedsprincip i forhold til væsentligheds- og konsekvensvurderinger i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

EU-domstolen fortolker således habitatdirektivet artikel 6, stk. 3, sådan, at myndigheden skal foretage en vurdering af, om det *kan udelukkes*, at projektet eller planen i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter *kan påvirke opnåelse af gunstig bevaringsstatus for det udpegede område væsentligt*, herunder om bevaringsstatus for de arter og/eller naturtyper, som området er udpeget for at beskytte (kaldet udpegningsgrundlaget), vil blive påvirket væsentligt. Hvis en sådan påvirkning på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, skal der, såfremt projektet eller planen ønskes fremmet, gennemføres en nærmere vurdering (konsekvensvurdering). Denne vurdering skal omfatte alle aspekter af projektet/planen, som kan påvirke den omhandlede lokalitet, og vurderingen skal udføres på baggrund af den bedste videnskabelige viden på området.

Der henvises bl.a. til EU-domstolens dom af 11. april 2013 i sag C-258/11 (Sweetman-dommen), præmis 44:

---

[17] EU-Domstolens dom af 26. april 2017 i sag C-142/16 (Moorburg), præmis 29.

[18] Habitatvejledningen (vejledning nr. 48 til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter, Miljøstyrelsen), december 2020, afsnit 4.4.1.

For så vidt angår vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, må det præciseres, at den ikke må medføre lakuner, og den skal indeholde fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af de arbejder, der er påtænkt i den berørte beskyttede lokalitet (jf. i denne retning dom af 24.11.2011, Kommissionen mod Spanien, præmis 100 og den deri nævnte retspraksis).

Der henvises desuden til EU-domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02 (Hjertemuslingedommen), præmis 61, og dommens punkt 4:

En vurdering i henhold til artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43 af en plan eller et projekts virkninger på den omhandlede lokalitet indebærer, at alle de aspekter af en plan eller et projekt, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter vil kunne påvirke bevaringsmålsætningen for lokaliteten, skal identificeres før godkendelsen heraf under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området. De kompetente nationale myndigheder giver kun tilladelse til en aktivitet som mekanisk fiskeri efter hjertemuslinger på betingelse af, at de, ud fra konklusionen på vurderingen af denne aktivitets virkninger på den omhandlede lokalitet under hensyn til bevaringsmålsætningen for denne, har opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for den pågældende lokalitets integritet. Det forholder sig således, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger.

Der kan herefter kun vedtages en plan, såfremt det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at planen ikke har skadelige virkninger på den omhandlede lokalitets integritet.

At forsigtighedsprincippet også er centralt i konsekvensvurderingen fremgår ligeledes af Miljøstyrelsens vejledning til habitatbekendtgørelsen:[19]

Myndigheden skal sikre sig, at det kan afvises, at en plan eller et projekt skader områdets integritet, dvs. myndigheden skal have vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger.

Bevisbyrden omhandler således at kunne dokumentere fravær af skadelige virkninger snarere end deres forekomst, hvilket afspejler forsigtighedsprincippet. Heraf følger, at konsekvensvurderingen skal være tilstrækkelig detaljeret og begrundet til at kunne dokumentere fravær af skadelige virkninger på baggrund af den bedste tilgængelige videnskabelige viden på området. Der er altså tale om en høj prioritering af et sikkert fagligt grundlag. […]

Forsigtighedsprincippet indebærer, at hvis der er videnskabeligt grundlag for rimelig tvivl om skadevirkninger, skal denne tvivl komme Natura 2000-

[19] Habitatvejledningen, december 2020, afsnit 4.3.

området til gode. Hensynet til de udpegede områder skal vægtes højest.

2.2.3. Generelt om taigasædgås i området

Den konkrete sag vedrører en planvedtagelse for at muliggøre opstilling af 8 vindmøller på 150 m, som ligger ca. 700 m fra Natura 2000-område N33, Tjele Langsø og Vinge Møllebæk, som omfatter habitatområde H33 og fuglebeskyttelsesområde F16.

Det fremgår af Natura 2000-planen for området, at den konkrete målsætning for området er at bidrage til at sikre levesteder for en levedygtig bestand af taigasædgæs på nationalt og/eller internationalt niveau, og at tilstanden og det samlede areal af levestederne i området skal sikres eller øges, således at der findes egnede raste- og fødesøgningssteder for arten.

På udpegningsgrundlaget findes forskellige naturtyper, plantearter og dyrearter, samt en fugleart, sædgås, som bl.a. omfatter taigasædgås.

Der er ikke i forbindelse med planvedtagelsen foretaget systematiske optællinger af hverken yngle- eller trækfugle på lokaliteten, herunder taigasædgås.

Det fremgår af konsekvensvurderingen, s. 7-8, at området mellem Tjele Gods og Vinge i vinterperioden er et vigtigt rasteområde for taigasædgæs, og at antallet af gæs i perioden 2005-2017 har været opgjort til 400-1.800 fugle. Den jyske bestand af taigasædgæs har tre væsentlige rasteområder: Lille Vildmose, Tjele Langsø og Nørreådalen.

I miljørapporten, s. 75, fremgår, at gæssene ofte ses på dyrkede marker mellem Tjele Langsø og Nørreådalen, nord for Tjele Langsø eller på græsarealer i selve Nørreådalen, men kun sjældent på markerne inden for fuglebeskyttelsesområdet ved Tjele. Hvorvidt denne omfordeling skyldes forstyrrelser er ukendt, da menneskelige aktiviteter ikke moniteres. Det kan også skyldes ændrede afgrødevalg på Tjele, som har fået gæssene til at søge andre steder hen. Sædgæssenes habitatudnyttelse kendes ikke i detaljer. Førhen udnyttede fuglene selve Tjele Langsø til overnatning, men det er ukendt i hvilket omfang dette stadig foregår.

Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE) v/ Aarhus Universitet har som rådgivere for Miljøstyrelsen medvirket til udarbejdelsen af en international forvaltningsplan for taigasædgås i regi af Vandfugleaftalen (AEWA) og har i den forbindelse i en årrække overvåget bestanden af taigasædgæs i området. DCE har bl.a. i 2014 og 2015 sat GPS-sendere på i alt 9 individer fra den nordøstjyske bestand af taigasædgæs. Data fra disse har været stillet til rådighed for udarbejdelsen af miljørapporten. Kort over de GPS-mærkede fugle kan ses af bilag 1.

2.2.4. Planklagenævnets vurdering i forhold fortrængning

Konsekvensvurdering/miljørapport

Ifølge konsekvensvurderingen, s. 10, vil møllerne ikke medføre fortrængning af rastende fugle i selve Natura 2000-området. Møllerne kan dog medføre en fortrængning fra fødesøgningsområder uden for Natura 2000-området.

Ud fra en antaget fortrængningszone på 1,5 x møllehøjde vurderes det, at gæssene vil blive fortrængt fra 60 ha ud af i alt 300. Dermed sker der et habitattab på 20 %.

Det fremgår, at det er usikkert, hvordan gæssene vil reagere på denne reduktion i arealet, da gæssenes anvendelse af marker hænger tæt sammen med afgrøden det pågældende år. Men det er sandsynligt, at gæssene i høj grad vil søge mod andre marker i f.eks. Nørreådalen. Samlet set vurderes det sandsynligt at gæssene vil være i stand til at tilpasse deres ophold til forstyrrelsen fra møllerne. Det fremgår desuden, at der bør være særlig opmærksomhed på at reducere anden forstyrrelse af gæssene på f.eks. de store marker omkring Tjele Gods, som umiddelbart syntes velegnede for gæssene.

Der henvises desuden i miljørapporten, s. 76, til en tidligere undersøgelse, som viste, at såvel kortnæbbet gås som bramgås hurtigt vænnede sig til en større vindmøllepark og kunne flyve ind og ud mellem møllerne og fouragere direkte under dem, og at der næppe er grund til at antage, at taigasædgås ikke også vil være i stand til noget lignende. Gæssene vænner sig hurtigt til møllerne og lader sig næppe skræmme væk, hvis ellers områderne rummer fortrukne foderplanter. Det fremgår desuden, at skulle det ske, så rummer hele regionen, herunder Nørreådalen, massevis af grønne marker, hvor fuglene kan og i forvejen i høj grad fouragerer.

DCE's notater

Under høringsperioden indgav Aarhus Universitet, DCE, et høringssvar af 15. august 2019 i forlængelse af DCE's rolle som rådgivere for Miljøstyrelsen. Det fremgik, at gæssene forekommer talrigt i området, fordi markstørrelsen er markant større end på de tilstødende arealer med gode oversigtsforhold, dvs. med få læhegn, småskove og bebyggelser. Var forholdene gunstige i de omkringliggende områder, ville de formentlig blive udnyttet i et vist omfang i dag, hvilket ikke er tilfældet. Desuden er sædgæs langt mere stedtrofaste end mange andre gåsearter. Det var derfor efter DCE's opfattelse tvivlsomt, om gæssene med udgangspunkt fra deres udgangspunkt i overnatningspladsen i Tjele Langsø vil kunne opnå samme fourageringsmuligheder i de tilstødende områder. DCE betvivler desuden, at Nørreådalen har samme værdi for gæssene som området ved Vinge. På grund af gæssenes meget konservative adfærd i forhold til andre gåsearter bør man endvidere være varsom med at antage, at de vil vænne sig til vindmøllerne. DCE var derfor uenige i konsekvensvurderingens konklusion om, at vindmølleprojektet ved Vinge ikke vil have negativ påvirkning på den lokale/regionale bestand af taigasædgæs i Natura 2000-området. Det fremgik desuden, at der efter DCE's opfattelse var

tale om et betydeligt habitattab på en af de tre lokaliteter, som gæssene benytter om vinteren.

Efter vedtagelsen af planerne anmodede Miljøstyrelsen DCE om en redegørelse for DCE's faglige grundlag for samt en vurdering af konsekvenserne ved opstilling af de foreslåede vindmøller.

I et efterfølgende uddybende notat af 30. marts 2020 anerkendte DCE, at det er vanskeligt at relatere et habitattab til en potentiel negativ påvirkning af en bestand. Det var imidlertid DCE's vurdering, at et habitattab på 20 % er betydeligt, når det omfatter én af kun tre lokaliteter, som gæssene benytter om vinteren, ikke mindst i lyset af, at der efter DCE's vurdering ikke findes alternative fourageringsområder.

Forudsætningerne for konsekvensvurderingen

Planklagenævnet bemærker, at der foreligger videnskabelige data, som viser, at taigasædgæs er mere sky og konservative end andre typer af gæs. Kommunens vurdering af konsekvenserne for taigasædgæssene er imidlertid baseret på erfaringer med andre typer af gæs, dels i forhold til deres evne til at vænne sig til møllerne, dels i forhold til at kunne omstille sig til at finde andre egnede fourageringsområder. Kommunen har således ikke forholdt sig konkret til taigasædgæssenes stedtrofasthed og hvilken indflydelse, dette har for muligheden for, at gæssene vil finde andre steder at fouragere.

Desuden har kommunen ikke tilvejebragt konkrete oplysninger om egnetheden af andre marker i området som fourageringsområder i relation til uforstyrrethed og gode oversigtsforhold.

Hertil kommer, at der ifølge miljørapporten er tale om et vigtigt fourageringsområde for taigasædgæs, som reduceres med 60 ha, hvilket udgør 20 % af området. Der er således tale om et større område, både absolut og relativt.

Endvidere er bevaringsmålsætningen for Natura 2000-området, at bidrage til at sikre levesteder for en levedygtig bestand af taigasædgæs på nationalt og/eller internationalt niveau, og at tilstanden og det samlede areal af levestederne i området skal sikres eller øges, således at der findes egnede raste- og fødesøgningssteder for arten.

Planklagenævnet finder på baggrund af ovenstående ikke, at kommunen har haft det fornødne grundlag til, at kommunen ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kunne fastslå, at opstillingen af vindmøllerne ikke har skadelige virkninger for Natura 2000-områdets integritet.

Kommunen har under klagesagen anført, at der fra 1. november 2019 til 31. maj 2020 ikke er indberettet taigasædgæs inden for eller i nærheden af lokalplan nr. 512 for vindmøller i DOF-basen, men at der er observeret taigasædgæs øst for Tjele Langsø og Nørreådalen. Planklagenævnet finder ikke, at

dette kan tillægges større betydning, da der er tale om en enkelt vinter, og da der vil kunne forekomme betydelige udsving som følge af udsving i temperaturer fra år til år i forhold til individer, samt hvor de vælger at opholde sig, ligesom registreringer i DOF-basen er baseret på frivillige indberetninger. Data fra DCE er derimod baseret på GPS-mærkede gæs' bevægelser i området over en 4-årig periode.

2.2.5. Planklagenævnets vurdering i forhold til kollision

I konsekvensvurderingen, s. 15, er der fastsat en PBR-værdi[20] for den lokale bestand af taigasædgås på 79, forudsat stabil bestand. Værdien er fastsat bl.a. ud fra en årlig overlevelsesrate for voksne fugle på 0,77. Tabellen fremgår af bilag 1.

Der er desuden beregnet en gennemsnitlig øget dødelighed forårsaget af kollisioner på ca. 6 taigasædgæs pr. år for alle 8 vindmøller. Et tab på 6 gæs om året udgør ifølge miljørapporten, s. 197, en påvirkning af bestanden på maksimalt 8 % af den beregnede PBR-værdi for den lokale bestand af taigasædgås (79). For den samlede bestand af taigasædgås på landsplan udgør tabet 0,2 % af den beregnede PBR-værdi for hele bestanden (3308). Det vurderes på den baggrund, at projektet kan gennemføres uden risiko for negativ påvirkning af bestanden.

I miljørapporten, s. 76, angives det desuden, at det med stor sikkerhed kan antages, at vindmøllerne ved Tjele på populationsplan ikke vil udgøre nogen væsentlig trussel mod taigasædgåsen.

DCE har i notatet fra marts 2020 bemærket, at flere daglige passager af møllerækken vil føre til en proportional øgning af kollisionsfrekvensen. Det havde efter DCE's opfattelse været muligt at kvantificere denne parameter ved hjælp af DCE's GPS-studier af taigasædgæssene, men dette er ikke sket i miljørapporten.

Det fremgår desuden af data fra DCE om GPS-mærkede taigasædgæs, at disses foretrukne flyverute går hen over det areal, hvor vindmøllerne ønskes placeret.

Planklagenævnet finder, at kommunen skulle have inddraget de konkrete, foreliggende videnskabelige oplysninger om taigasædgæssenes flyvemønstre, og at kommunen ikke uden at inddrage disse ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kunne fastslå, at opstillingen af vindmøllerne ikke har skadelige virkninger for Natura 2000-områdets integritet.

[20] Potentiel Biological Removal, som er et udtryk for det maksimale antal fugle, som kan gå tabt, udover naturlige tab, uden at dette går ud over bestandens evne til at opnå eller opretholde en optimal bæredygtighed population.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver lokalplanen og kommuneplantillægget med henvisning til, at der ikke er tilvejebragt det fornødne grundlag for så vidt angår påvirkning af taigasædgås til at kunne fastslå, at opstilling af vindmøllerne uden rimelig tvivl ikke vil have skadelige virkninger for Natura 2000-områdets integritet. Det betyder, at kommuneplantillægget og lokalplanen ikke længere gælder.

Planklagenævnet gør opmærksom på, at hvis kommunen måtte beslutte at behandle planforslaget igen, skal dette for så vidt angår påvirkning af taigasædgæs navnlig ske i overensstemmelse med følgende:

- Kommunen skal foretage en ny vurdering af påvirkning på taigasædgæssene som følge af tab af fourageringsmuligheder ud fra bedste foreliggende viden om gæssenes stedtrofasthed og deres tilbøjelighed til valg af større, åbne marker.
- Kommunen skal foretage en ny vurdering af kollisionsrisikoen for taigasædgæssene, hvor kommunen skal inddrage de konkrete foreliggende oplysninger om taigasædgæssenes flyvemønstre i området.
- Hvis kommunen vil vurdere kollisionsrisikoen på baggrund af PBR, skal kommunen overveje, om risikoen skal beregnes ud fra en årlig overlevelsesrate for voksne fugle på 0,77, eller om der er behov for en opjustering, idet der henvises til DCE's bemærkninger herom.

Planklagenævnet skal i øvrigt understrege, at planerne kun kan vedtages, såfremt det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at de ikke har skadelige virkninger på fuglebeskyttelsesområde F16's integritet. Hvis dette ikke er tilfældet, kan projektet kun gennemføres, hvis betingelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, som er implementeret i planhabitatbekendtgørelsens § 6, er opfyldt. Nævnet har ikke med denne afgørelse vurderet, om betingelserne eventuelt vil kunne være opfyldt.

Planklagenævnet bemærker afslutningsvis, at nævnet i denne sag heller ikke har vurderet, om der eventuelt kan være problemer i forhold til barriereeffekt eller andre forhold end de ovennævnte.

Planklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 4, stk. 1, i lov om Planklagenævnet.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.[21] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

[21] Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

De indbetalte klagegebyrer tilbagebetales. Beløbet vil blive overført til indbetalerens NemKonto inden for ca. en måned.

4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Viborg Kommune (Plan, sagsnr. 20/17953) samt for klagerne og disses eventuelle repræsentant via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen som Digital Post.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på https://pkn.naevneneshus.dk/. Personoplysninger vil blive anonymiseret. Bilag offentliggøres ikke.

Helle T. Anker
Formand

Bilag 1: Billedmateriale