

MRF 2021.121

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 9. marts 2021 (j.nr. 19/00745, 19/00746 og 18/09916)

Ophævet og hjemvist VVM-tilladelser til opstilling af Danmarks største landbaserede vindmøllepark på Thorup-sletten i Nordjylland, da den gennemførte vurdering af vindmølleparkens påvirkning af nærliggende Natura 2000-områder ikke opfyldte de krav, som stilles ifølge EU-Domstolens dom i sag C-461/17.

Den 4. oktober 2018 meddelte Vesthimmerlands Kommune og Jammerbugt Kommune hver især VVM-tilladelse på nærmere vilkår til opstilling af i alt 18 vindmøller på Thorup-sletten, der strakte sig over kommunegrænsen. Vesthimmerlands Kommune havde den 20. september 2018 vedtaget kommuneplantillæg nr. KP 316-049, og de to kommuner havde hver især ultimo september 2018 vedtaget to lokalplaner, der var udarbejdet i ét samlet dokument, der gav mulighed for opstilling af 9 vindmøller i hver kommune med en højde på op til 150 m, der skulle erstatte 17 eksisterende vindmøller med en højde på op til 69 m. Der var udarbejdet fælles miljørapport med VVM-redegørelse og miljøvurdering for det samlede projekt i de to kommuner med en tilhørende habitatkonsekvensvurdering. Nærmeste Natura 2000-område omfattede flere fuglebeskyttelsesområder, hvis udpegningsgrundlag bl.a. var rørhøg og blå kærhøg. De to kommuners VVM-tilladelser blev påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening (DN) og flere naboer, der endvidere klagede til Planklagenævnet over de to kommuners vedtagne lokalplaner, kommuneplantillæg og miljørapport. Vedrørende VVM-tilladelserne gjorde klagerne bl.a. gældende, at der burde være udført støjmålinger af vindmøllerne, og at de udførte VVM-undersøgelser ikke i tilstrækkeligt omfang beskrev vindmøllernes skadevirkninger, herunder påvirkningen af fuglelivet og områdets særprægede natur, der lå umiddelbart op til et Natura 2000-område med fuglebeskyttelsesområder. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) tog alene stilling til klagepunkterne vedrørende (i) påvirkningen af fugle og (ii) støj. Nævnet bemærkede indledningsvis, at det bl.a. af sag C-258/11 fremgår, at der kun kan gives tilladelse til et projekt, hvis det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at planen ikke har skadelige virkninger på et Natura 2000-områdes integritet. Endvidere fremhævede nævnet, at efter dommen i sag C-461/17 kræver en habitatkonsekvensvurdering, at alle aspekter, der kan påvirke

bevaringsmålsætningen for et Natura 2000-område, skal identificeres, herunder også hvorfor beskyttede levesteder og arter ikke påvirkes, og at habitatdirektivets art. 6, stk. 3, ikke er opfyldt, hvis alle levesteder for arter, som udgør udpegningsgrundlaget, ikke er identificeret. Det fremgik af habitatkonsekvensvurderingen, at vindmølleprojektet potentielt kunne påvirke især 12 arter, der indgik i udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområderne (fokusarter), men rørhøg, der var på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F13, og i 2019 var registreret med 34 ynglepar, var ikke medtaget som fokusart, hvilket måtte anses for en retlig mangel. Nævnet fandt endvidere med henvisning til sag C-461/17, at det var en væsentlig mangel ved afgørelsen, at der ikke var foretaget konkrete vurderinger eller konklusioner i rapporten for så vidt angik fokusarten blå kærhøg. Nævnet foretog herefter en vurdering af, hvorvidt fortrængningen fra fourageringsområder i sig selv vil kunne udgøre en skade på Natura 2000-områdets integritet, og om habitatkonsekvensvurderingen i givet fald udgjorde et tilstrækkeligt grundlag for at foretage den nødvendige vurdering heraf efter habitatdirektivets art. 6, stk. 3. Af sagens oplysninger fremgik, at det ansøgte projekt ville medføre, at de omhandlede fuglearter på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag, bl.a. som følge af møllernes placering, størrelse og rotorvingernes bevægelser, ville blive fortrængt fra deres fouragerings- og rastearial i en radius på op til 250 m fra de nærmeste vindmøller, men at arealet inden for forstyrrelseszonen ikke ville blive forringet som naturtype. Nævnet tog herefter stilling til, om fortrængningen måtte anses for at udgøre en forringelse af levestederne for de pågældende arter eller en forstyrrelse af arterne i strid med habitatdirektivets art. 6, stk. 2. Det var nævnets opfattelse, at påvirkningen, der fandt sted, ikke i udgangspunktet udgjorde en forringelse af naturtypen eller levestedet i den forstand, som begrebet anvendes i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2. Nævnet tog herefter stilling til, om forstyrrelsen havde

MAD 2021.121

betydelige konsekvenser for direktivets målsætninger. Nævnet fandt, at forstyrrelsens intensitet og varighed ikke var tilstrækkeligt belyst i habitatkonsekvensvurderingen, og at der ikke i tilstrækkeligt omfang var foretaget en vurdering af mortalitetsfaktorer for alle relevante arter, herunder i kumulation med andre projekter. Nævnet fandt endeligt med henvisning til sag C-461/17, at det var en mangel ved habitatkonsekvensvurderingen, at der ved vurderingen af forstyrrelsens væsentlighed ikke var foretaget en tilstrækkelig belysning af de variationer, der var mellem arterne i forhold til den forstyrrelsesadfærd, som de enkelte arter udviste i forhold til vindmøller.

Derimod afviste nævnet den af klagerne anførte indsigelse om støj med henvisning til, at VVM-redegørelsen i tilstrækkeligt omfang redegjorde for støj, og at mindstekravene til en VVM-redegørelse var opfyldt. Nævnet ophævede herefter Jammerbugt Kommunes og Vesthimmerland Kommunes VVM-tilladelser til opstilling af vindmøller på Thorup-sletten og hjemviste sagerne til fornyet behandling. Samme dag afgjorde Planklagenævnet klagerne over kommuneplantillæg og lokalplan og ophævede kommuneplantillæg og lokalplanerne med nogenlunde samme begrundelse som ophævelsen af VVM-tilladelseerne – se **MRF 2021.65 Pkn.**

9. marts 2021
Sagsnr. 19/00745, 19/00746,
18/09916
Klagenummer:
1002264,1002245, 1002250

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

OPHÆVELSE OG HJVEMVISNING af VVM-tilladelser til opstilling af vindmøller i Jammerbugt og Vesthimmerland kommuner

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 25, jf. § 49, stk. 1.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Jammerbugt Kommunes og Vesthimmerland Kommunes afgørelser af 4. oktober 2018 om VVM-tilladelse til opstilling af vindmøller på Thorup-Sletten og hjemviser sagerne 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. miljøvurderingslovens § 54, stk. 1.

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

MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

Toldboden 2
8800 Viborg

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

¹ Lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

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

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

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Begge afgørelser er påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet den 31. oktober 2018 af omboende (klager 1), mens afgørelsen fra Jammerbugt Kommune den 1. november 2018 er påklaget af Danmarks Naturfredningsforening, lokalafdeling Jammerbugt (klager 2).

Klager 1 har navnlig anført, at

- VVM-undersøgelsen kun omfatter påvirkning af fuglelivet i Vesthimmerlands Kommune, mens påvirkningen af fugle i Jammerbugt Kommune ikke er undersøgt,
- de udførte visualiseringer er mangelfulde,
- der bør udføres støjmålinger, og
- der mangler et overvågningsprogram for samtlige miljøpåvirkninger.

Klager 2 har navnlig anført, at

- Danmark ved gennemførelse af projektet ikke lever op til sine EU-retlige forpligtelser, da naturtilstanden i området forringes,
- der ikke er vurderet forslag om alternative mølleplaceringer,
- der ikke er foretaget beregninger af barriereeffekt, og
- det ikke er påvist, at anlæggenes påvirkning af landskabet er betænkeligt.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.4.

Der er endvidere indgivet klager over miljørapporten og over lokalplan 03-001 i Jammerbugt Kommune. Disse klager vil blive behandlet af Planklagenævnet.⁴

2. Sagens oplysninger

2.1 Området

Sagen vedrører et projekt til opstilling af i alt 18 møller på Thorup-Sletten i Vesthimmerlands og Jammerbugt kommuner fordelt med 9 møller på hver side af kommunegrænsen. Møllerne opstilles i to rækker over et areal, der er ca. 3 km langt og ca. 0,5 km bredt.

Området er beliggende øst for Limfjorden og vest for Aggersund. Natura 2000-område nr. 16, Løgstør Bredning, Vejlerne og Bulbjerg ligger umiddelbart vest for møllerne, som flugter med Natura-områdets afgrænsning i længderetningen.

Natura 2000-område 16 omfatter Habitatområde H 16 og Fuglebeskyttelsesområderne F8, F12, F13, F19 og F20. Fuglebeskyttelsesområderne udgør tillige Ramsarområde nr. 6.

⁴ Sagsnr. 18/-09917, 19/00747, 19/00751 og 19/00752.

Det fremgår af Natura 2000-planen for området,⁵ at området er specielt udpeget på grundlag af en væsentlig tilstedeværelse af store, sammenhængende områder med kyst- og havnaturtyper med de tilknyttede yngle- og trækfugle.

På udpegningsgrundlaget for Habitatområde H16 er blandt andet damflagermus.

På udpegningsgrundlaget for Fuglebeskyttelsesområde F8 og F12 er kortnæbbet gås, lysbuget knortegås, hvinand, toppet skallesluger og dværgterne.

På udpegningsgrundlaget for Fuglebeskyttelsesområde F13 er rørdrum, skestork, pibesvane, sangsvane, sædgås, kortnæbbet gås, grågås, pibeand, krikand, rørhøg, blå kærhøg, fiskeørn, vandrefalk, plettet rørvagtel, trane, klyde, pomeransfugl, hjejle, almindelig ryle, brushane, dværgmåge, fjordterne, havterne og sortterne.

På udpegningsgrundlaget for Fuglebeskyttelsesområde nr. 19 er pibesvane, sangsvane, kortnæbbet gås og pomeransfugl.

På udpegningsgrundlaget for Fuglebeskyttelsesområde nr. 20 er rørdrum, hvid stork, skestork, pibesvane, sangsvane, sædgås, kortnæbbet gås, grågås, toppet skallesluger, rørhøg, blå kærhøg, vandrefalk, plettet rørvagtel, engsnarre, hjejle, almindelig ryle, brushane, dværgmåge, fjordterne, havterne og sortterne.

Ca. 3 km nordvest ligger mølleparken Klim Fjordholme, og for et område ca. 6 km mod øst er vedtaget lokalplan nr. 1064 for Vindmøller Nørrekær Enge II til udvidelse af en eksisterende møllepark.

Ca. 10 km øst for området ligger Natura 2000-område, N15, Nibe Bredning, Halkær Ådal og Sønderup Ådal, som omfatter habitatområde H15 og fuglebeskyttelsesområde F1.

2.2 De påklagede afgørelser

Vesthimmerlands Kommune har den 4. oktober 2018 meddelt VVM-tilladelse til opstilling af de 9 vindmøller ved Thorup-Sletten, som skal stå i Vesthimmerlands Kommune.

Det fremgår af afgørelsen, at miljørapporten og planforslag oprindeligt omfattede et projekt på i alt 20 møller, hvoraf de 11 skulle opstilles i Vesthimmerlands Kommune. De 2 sydligste møller i Vesthimmerlands Kommune blev udtaget af projektet i forbindelse med den endelige vedtagelse af plangrundlaget.

⁵ Natura 2000-plan 2016-21, Løgstør Bredning, Vejlerne og Bulbjerg, s. 8.

v1 , v2 og v3 vil i forbindelse med projektet nedtage 10 eksisterende ældre vindmøller placeret umiddelbart vest for de nye vindmøllers placering i Vesthimmerlands Kommune.

Det fremgår videre, at Vesthimmerlands Kommune den 20. september 2018 har vedtaget kommuneplantillæg nr. KP 316-049.

VVM-tilladelsen er udarbejdet på baggrund af kommuneplantillægget og den tilhørende VVM-redegørelse, som indeholder en miljøvurdering. Vesthimmerlands Kommune vedtog samtidig lokalplan 1065 for Vindmølleområdet ved Thorup-Sletten.

VVM-tilladelsen forudsætter, at opstilling og drift af møllerne vil ske i overensstemmelse med planerne samt VVM-redegørelse og miljøvurdering.

VVM-tilladelsen er givet på en række vilkår, herunder:

Vilkår 5, der bestemmer, at der skal gennemføres støjmålinger og støjberegninger, som skal fremsendes til Vesthimmerlands Kommune senest 6 måneder efter, at alle vindmøller er tilsluttet elnettet. Hvis målinger og beregninger viser, at grænseværdierne for støj ikke kan overholdes, skal der foretages støjdæmpning. Kan støjdæmpning ikke udføres, skal driften indstilles.

Vilkår 8, der bestemmer, at der skal gennemføres periodisk stop af mølle nr. 3 og 5 i Vesthimmerlands Kommune (ligesom ved nr. 9 i Jammerbugt Kommune) om natten i perioden 15. juli til 15. oktober ved vindhastigheder under 6 m/s i navhøjde for at undgå tab af flagermus.

Det fremgår af afgørelsen, at Vesthimmerlands Kommune har vurderet, at projektets miljømæssige gener ikke er af en sådan størrelse og karakter, at det taler imod, at anlægget etableres. Kommunen har blandt andet henvist til, at der i miljørapporten har været særlig fokus på støj, skygge, visuel påvirkning af landskabet og kulturarv, påvirkning af fugle og flagermus, samt påvirkning af rekreative interesser i området.

Med reduktionen af det samlede projekt fra 20 til 18 møller vurderes det også, at en række af de øvrige bemærkninger fra offentligheden vedrørende landskabelige og kulturhistoriske forhold, antal møller og lignende i et vist omfang imødekommes. Vesthimmerlands Kommune har vurderet, at der ikke skal fastlægges et særligt overvågningsprogram.

Jammerbugt Kommune har den 4. oktober 2018 meddelt VVM-tilladelse til opstilling af de 9 vindmøller, som skal stå i Jammerbugt Kommune. Der

er redegjort for projekt og projektændring svarende til det anførte i Vesthimmerland Kommunes afgørelse.

Det fremgår af afgørelsen, at Jammerbugt Kommune den 14. december 2017 har vedtaget helhedsplan 17, hvor området udlægges til vindmøllepark med maksimalt 150 m høje møller og en minimumseffekt på 28,8 mW. Derudover har kommunen den 27. september 2019 vedtaget lokalplan 03-001 for vindmøller ved Thorup-Sletten.

VVM-tilladelsen er udarbejdet på baggrund af helhedsplan 17 og lokalplan 03-0001 med tilhørende miljørapport med VVM-redegørelse og miljøvurdering.

Tilladelsen er givet på en række vilkår, herunder:

Vilkår 4, der bestemmer, at der skal gennemføres støjmålinger og støjberegninger, som skal fremsendes til Jammerbugt Kommune senest 6 måneder efter, at alle vindmøller er tilsluttet elnettet. Hvis målinger og beregninger viser, at grænseværdierne for støj ikke kan overholdes for en eller flere møller, skal der foretages støjdæmpning. Kan støjdæmpning ikke udføres, skal driften indstilles.

Vilkår 5, der bestemmer, at såfremt der indkommer klager over støjgener, eller hvis Jammerbugt Kommune finder det nødvendigt, skal mølleejeren på kommunens forlangende lade udføre støjmåling eller støjberegninger af et akkrediteret firma.

Vilkår 6, der bestemmer, at der skal gennemføres periodisk stop på vindmølle nr. 9 om natten i perioden 15. juli til 15. oktober ved vindhastigheder på under 6 m/s i rotorhøjde for at undgå tab af flagermus.

2.3 Miljørapport med VVM-redegørelse og miljøvurdering

De er udarbejdet fælles miljørapport med VVM-redegørelse og miljøvurdering for det samlede projekt i de to kommuner med en tilhørende habitatkonsekvensvurdering fra et rådgivningsfirma.

Projektet

Det fremgår under projektbeskrivelse, pkt. 2.2, at projektforslaget tager udgangspunkt i opstilling af 20 Siemens-møller med en installeret effekt på 3.6 MW. Møllerne har en navhøjde på 85 m og en rotordiameter på 130 m med en totalhøjde på 150 m.

Under pkt. 5.4, Naturbeskyttelse, er det oplyst, at projektområdet ligger tæt på et Natura 2000-område med strandengsarealer ud mod Løgstør Bredning.

Det fremgår videre, at Jammerbugt og Vesthimmerlands kommuner har vurderet, at det ikke på forhånd kan udelukkes, at projektet kan påvirke

arter på udpegningsgrundlaget i det nærliggende Natura 2000-område væsentligt. Derfor har rådgivningsfirmaet udarbejdet en konsekvensanalyse, hvori det vurderes, at arter, der indgår i udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde nr. 8, nr. 12 og nr. 13, kan berøres af vindmølleprojektet. Fuglebeskyttelsesområderne nr. 19 og nr. 20 er vurderet til at være beliggende i så stor afstand fra projektområdet, at der ikke er nogen påvirkning fra projektet på de arter disse to områder er udpeget for.

Der er gennemført en feltundersøgelse, der belyser, hvilke fuglearter, der passerer ind gennem det berørte område, deres trækretning samt deres flyvehøjde gennem det foreslåede mølleområde. Dette gælder såvel fuglenes egentlige træk over området samt eventuelle lokale trækbevægelser, f.eks. mellem fourageringsområder eller til og fra overnatningspladser.

Observationerne blev gennemført jævnt fordelt over året med 60 observationsdage fra april 2015 til april 2016. Fuglene blev registreret og artsbestemt ved hjælp af håndkikkert og teleskop, og der blev foretaget præcise højdemålinger af flyvende fugle ved hjælp af en laser rangefinder, når dette var muligt. Ved alle observationer noteredes desuden de enkelte fugles trækretning.

Langt hovedparten af de rastende fugle fouragerer inden for Natura 2000-området på strandengene vest for projektområdet, og kun relativt få fugle er observeret inden for selve projektområdet.

På baggrund af eksisterende viden om både yngle- og trækfuglene i området, herunder projektområdets beskaffenhed og arternes foretrukne levesteder og de foretagne observationer af forekommende fugle i området, er det vurderet i miljørapporten, at vindmølleprojektet potentielt kan påvirke tre arter af ynglende fugle og ni arter af trækfugle. Det drejer sig om udpegningsarterne: skestork, pibesvane, sangsvane, knopsvane, kortnæbbet gås, grågås, sædgås, lysbuget knortegås, blå kærhøg, hedehøg, hjejle og trane og disse er benævnt "fokusarter" i konsekvensvurderingsrapporten.

Kollision

Det fremgår af miljørapporten, at gæs, hjejler og svaner forventes at udgøre den største del af kollisionerne alene på grund af, at det er disse fugle, der udnytter området og passerer projektområdet i et større antal. Undersøgelsen ved Thorup-Sletten og andre undersøgelser ved blandt andet Rønland og Nysted havvindmølleparker tyder dog ifølge rapporten på, at netop disse artsgrupper har en kraftig undvigerrespons og derfor undgår kollision med møllerne. En meget stor del af de fugle, der trækker gennem undersøgelsesområdet ved Thorup-Sletten, flyver i en højde, der er sammenfaldende med rotorhøjden af møllerne på 20-150 m. Derfor er

der lavet beregninger for kollisionsrisikoen for arterne sangsvane, kortnæbbet gås, grågås, hjejle og trane.

Fortrængning

Miljørapporten angiver, at det er sandsynligt, at møllernes tilstedeværelse i driftsfasen vil medføre, at rastende fugle helt eller delvist undlader at opholde sig inden for mølleparkens areal og i en zone på op til nogle hundrede meter omkring denne. Fuglene kan derved forhindres i at udnytte nogle raste- og fourageringsområder, der potentielt er attraktive.

Undersøgelserne viser, at de rastende fugle allerede i dag i vid udstrækning undgår at raste i området med de eksisterende møller, og de holder en vis afstand til eksisterende ”forstyrrelseselementer” i landskabet. Dette skyldes formentlig en kombination af mangel på egnede leve- og fourageringssteder i området og møllernes tilstedeværelse. Ved etableringen af de nye møller vil der ske en forskydning af forstyrrelseszonerne, men også en udvidelse af det samlede potentielle fortrængningsareal, idet de nye større møller antageligt har en større forstyrrelseszone.

Barriereeffekt

Ifølge miljørapporten viser undersøgelserne, at de trækkende fugle – her både lokalt trækkende og egentlige træk – har en udpræget undvigeadfærd og undgår at flyve mellem eksisterende møller. Nogle fugle flyver dog gennem mølleområderne, hvilket er observeret for alle fokusarter. Hjejle synes at være den art, der udviser den svageste undvigeadfærd. Det betyder dog ikke, at den ikke kan undgå kollision med møllerne. Da der ved Thorup-Sletten desuden er tale om relativt få nye møller, der ikke står på en decideret vigtig trækroute af international eller national betydning, vurderes det, at projektet ikke vil medføre nogen væsentlig barriere for forbipasserende fugle. Dette til trods for, at der sammen med de eksisterende møller er en lokal barriereeffekt for fouragerende fugle. Møllerne kan i det åbne landskab ses på stor afstand af fugle, der måtte passere, hvorfor flyveretningen ifølge rapporten kan korrigeres i god tid med formodede meget små energiomkostninger til følge.

Kumulative effekter

Miljørapporten angiver, at der inden for en bufferzone på 4,5 km omkring de nye møller er vurderet på kumulative effekter med andre møllegrupper, herunder Klim Fjordholme og de mindre møllegrupper ved Gøttrup Strand og Døstrup.

Der vurderes at være en ubetydelig kumulativ effekt på de fuglearter, som indgår i udpegningsgrundlaget for de nærmeste fuglebeskyttelsesområder F8, F12 og F13 i Natura 2000-område N16. Vurderingen gælder også i forhold til andre Natura 2000-områder, herunder N15 med fuglebeskyttelsesområde F1, og i forhold til vindmøller på større afstand, herunder de eksisterende og planlagte vindmøller ved Nørrekær Enge mod

sydøst. Disse møller er placeret mere end 7 km fra de planlagte vindmøller ved Thorup-Sletten. På grund af afstanden vil de to møllegrupper være klart adskilte med en bred korridor imellem med god passagemulighed for trækkende fugle.

I Natura 2000-konsekvensvurderingen vurderes det samlet set, at vindmølleprojektet ved Thorup-Sletten ikke vil skade de nærmeste Natura 2000-områder N15 og N16 eller andre Natura 2000-områder, herunder naturtyper og arter på udpegningsgrundlaget under hensyn til bevaringsmålsætningen og områdernes integritet.

Natura 2000-konsekvensvurdering

Den underliggende konsekvensvurderingsrapport er udarbejdet af rådgivningsfirma.

Det fremgår af rapporten (s. 15), at mod nordvest ca. 3,6 km fra vindmølleprojektet ligger Danmarks største vindmøllepark på land målt på produktion med 22 3,2 MW møller med et lokalplanlagt areal på ca. 78 ha. Møllerne har en totalhøjde på 149 m og fortrængningsarealet udgør ca. 302 ha.

Ca. 2,5 km mod nordøst ligger et mindre mølleområde med 5 møller med en totalhøjde på 126,5 m.

Det vurderes (s. 18), at arter på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområderne F8, F12 og F13 kan berøres af vindmølleprojektet. Fuglebeskyttelsesområderne F19 og F20 ligger i så stor afstand, at der ikke er nogen påvirkning fra projektområdet.

Det fremgår (s. 24), at det er påvist i andre undersøgelser (Kahlert et al. 2010 og 2012), at opstilling af vindmøller på dyrkede arealer kan have en forstyrrelseseffekt, der medfører, at arter som bl.a. svaner, gæs og hjejler undgår arealer, der er potentielle fourageringsområder for arterne. Det er for kortnæbbet gås påvist, at den udviser forstyrrelsesadfærd inden for en zone på 200 m fra en mølle med en totalhøjde på 67 m. Studierne viser også, at der med tiden sker en tilvænnning, så forstyrrelseszonen i det nævnte tilfælde var reduceret til 40 m efter 10 år.

Der er foretaget kollisionsberegninger, der viser, at hjejle i kraft af antal og lokale træk mønstre har den største potentielle dødelighed som følge af kollision med møllerne, mens sangsvane har den største procentvise påvirkning i forhold til denne arts bæreevne og bestand i området. Det beregnede antal kollisioner sammenholdt med PBR (Potential Biological Removal), der er et mål for den ekstra dødelighed, den samlede bestand vurderes at kunne tåle, er 80,4 % for sangsvane, 19,4 % for grågås, 7,0 for hjejle og 5,6 % for kortnæbbet gås, og 0 % for de øvrige af de 12 undersøgte arter.

Rapporten anfører, at der er usikkerhed med hensyn til bl.a., hvilke bestandsopgørelser der indgår i beregningerne for den lokale bestand. I undersøgelsen er der vurderet i forhold til de nærmeste fuglebeskyttelsesområder inden for ca. 10 km fra projektområdet. Hvis bestandene for sangsvane og hjejle i fuglebeskyttelsesområderne F19 og F20 i de nordlige Vejler inden for Natura 2000-område N16 indregnes, er det beregnet, at 1,9 % af sangsvanerne og 0,9 % af hjejlerne potentielt kan kolliderer med møllerne.

Rapporten anfører videre, at uanset hvilke lokalbestande, der medregnes, vil påvirkningen ligge inden for den bæredygtige dødelighed for sangsvane. Bestanden af sangsvaner i Danmark har inden for de seneste årtier været stærkt stigende, og bestanden, der har udgjort grundlaget for vurderingerne, udgør kun 3,6 % af den samlede bestand, der blev registreret i forbindelse med den nationale overvågning i Danmark.

For hjejle er der beregnet et forholdsvis højt kollisionsantal, men andelen ligger dog langt under den beregnede bæredygtige dødelighed for nærtliggende Natura 2000-områder.

For grågås svarer den beregnede dødelighed ved kollision med de nye vindmøller til ca. 19 % af PBR. Som fra andre undersøgelser (Kahlert, et al., 2010) viser kollisions-modellen, at 80% af kollisionerne vil forekomme i eftersommeren i august, hvor ungfugle udgør en større andel af bestanden. Der er derfor større sandsynlighed for, at ungfugle frem for potentielle ynglefugle kolliderer med møllerne. Ynglefugle er mest værdifulde for at opretholde bestanden.

For kortnæbbet gås, der er opført på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F8, er der også beregnet en dødelighed i forbindelse med kollision, der ligger langt under den bæredygtige dødelighed. Bestanden af kortnæbbet gås i Danmark har været stabil i perioden fra 2004 og frem til 2011 (Pihl, et al., 2013). Kollisionsberegninger for et tilsvarende mølleområde nord for Thorup-Sletten ved Klim Fjordholme viser tilsvarende, at en dødelighed på flere hundrede gæs årligt ikke har nogen konsekvens for bestanden og dermed for opretholdelsen af en gunstig bevaringsstatus for kortnæbbet gås i fuglebeskyttelsesområde F13 (Kahlert, et al., 2012).

For de øvrige fokusarter, vil etableringen af de nye møller heller ikke medføre en forøget dødelighed, som kan være til skade for arternes udvikling og bevaringsstatus i de pågældende fuglebeskyttelsesområder og dermed Natura 2000-områderne.

For så vidt angår fortrængning anfører rapporten (s. 54), at undersøgelserne viser, at de rastende fugle allerede i dag i vid udstrækning undgår at raste i området. De nye større møller vil ifølge rapport ud fra en konservativ antagelse have en forstyrrelseszone på op til 250 meter mod de nuværende

møllers 100 meter forstyrrelseszone. Dermed vil forstyrrelseszonen overlappende Natura 2000-området med et areal på 19,6 ha inden for fuglebeskyttelsesområdet. Strandengene vil ikke blive forringet som naturtype, og området vil stadig kunne fungere som raste- og fourageringsområde for fugle efter en tilvænningsperiode på ca. 1 år.

Rapporten konkluderer, at under en konservativ antagelse af en forstyrrelseszone på 250 meter omkring de nye møller, vil der for de enkelte arter være et tab af raste- og fourageringsområder. I forhold til det samlede strandensareal vil det maksimale tab af fouragerings- og rasteareal i Natura 2000-området kun være 0,1 %. De fortrængte fugle vil derfor under alle omstændigheder være i stand til at finde nye rasteområder af tilsvarende kvalitet i nærområdet, både inden og uden for Natura 2000-området. Desuden vil der ske en vis tilpasning inden for det første år efter etablering af møllerne, hvor fuglene gradvis vænner sig til andre mølletyper og ændret opstillingsmønster, hvorved fortrængningsarealet reduceres yderligere.

Samlet vurderes det i konsekvensrapporten, at den største påvirkning er konstateret for hjejle, sangsvane, grågås og kortnæbbet gås. Med undtagelse af hjejle viser alle arterne stigende bestandstørrelser både på nationalt og internationalt plan.

Støj

Miljørapporten angiver, at kildestøjen for de nye møller er fastsat af mølleproducenten på baggrund af støjmålinger på tilsvarende møller, og at producenten står inde for, at det beregnede støjbidrag vil kunne overholdes ved en eventuel efterprøvning.

Alt efter den konkrete mølletype vurderes der generelt at være behov for at reducere støjen fra nogle af møllerne i større eller mindre omfang for at overholde støjgrænserne.

De beregnede støjværdier ved de enkelte naboer ved beboelserne i det åbne land er beregnet i forhold til det mest støjbelastede punkt ved de udendørs opholdsarealer beliggende indtil 15 meter fra beboelsen i retning mod vindmøllerne. Ved et par af nabobeboelserne er der afsat to beregningspunkter i hver sin retning mod henholdsvis de nye møller og en eksisterende husstandsmølle tæt på de pågældende nabo beboelser. I skemaet i figur 4.27 og 4.28 angives den højeste af de beregnede værdier ved disse nabobeboelser. Den indendørs lavfrekvente støj er beregnet i forhold til de samme punkter som de udendørs opholdsarealer ved beboelserne i det åbne land.

Støjberegningerne for projektforslaget viser, at den beregnede støj ved de nærmeste naboer i det åbne land og i områder med støjfølsom arealanvendelse kan overholde de gældende regler, men kommunen kan i særlige tilfælde kræve, at der foretages støjmåling, når møllerne er sat i

drift. Hvis en eventuel efterfølgende støjmåling og beregning viser, at vindmøllerne ikke overholder gældende lovkrav, skal vindmøllerne støjdæmpes eller driften af vindmøllerne indstilles. Støjgrænserne anses i denne sammenhæng for overholdt, hvis beregningsresultatet minus ubestemtheden overholder støjgrænserne.

2.4 Klagens indhold

Klager 1 har klaget over, at deres ejendom, der ligger tæt ved kommunegrænsen i umiddelbar nærhed af møllerne i begge kommuner, vil få sin store herlighedsværdi reduceret væsentligt ved den påtænkte mølleopstilling.

Det er videre klager 1's opfattelse, at de udførte VVM-undersøgelser ikke i tilstrækkelig grad beskriver møllernes skadevirkninger. Klager 1 har særligt fremhævet, at Thorup-Sletten er et område med en meget særpræget natur umiddelbart op til et Natura 2000-område med fuglebeskyttelsesområder. Området er yngle- og rasteområde for et rigt fugleliv, ligesom flagermus, odder og padder er almindelige. Opstillingen vil blokere fuglenes trækruter langs store dele af Løgstør Bredning. Klager finder det særlig kritisabelt, at der ses bort fra normalt gældende minimumskrav mellem store vindmølleparker. Klager 1 kan ikke se, at påvirkningen af fuglelivet er belyst i miljørapporten for så vidt angår de 9 møller i Jammerbugt Kommune.

Klager 1 har videre fremhævet, at de visuelle påvirkninger er overvældende. Der rejses 18 møller på 150 m i det flade strandengsområde, hvor den højeste naturlige bakke er 37 m. De udførte visualiseringer viser ikke et tilstrækkeligt billede af møllernes påvirkning af områdets natur og kultur. Møllerne vil virke ødelæggende på opfattelsen af Aggersborg, Gøttrup og Kettrup kirker og vikingeborgen Aggersborg, der er på UNESCO's verdensarvsliste.

Klager 1 har derudover anført, at der bør udføres støjmålinger, herunder fordi klager har fået oplyst, at der vil blive opstillet en anden type mølle, end den, der er givet VVM-tilladelse til, og der vil derfor ske en effektforøgelse for den enkelte mølle fra 3,6 til 4,3 MWh.

Klager 1 har påpeget, at der i VVM-tilladelsen mangler en fortegnelse over gamle møller og beboelsesbygninger, der skal fjernes i forbindelse med opstilling af nye møller.

Klager 1 har endelig anført, at der bør stilles krav om et overvågningsprogram for samtlige miljøpåvirkninger, herunder lavfrekvensstøj, almindelig støj, skyggepåvirkning og påvirkning af natur.

Klager 2 finder, at der ikke kan være tvivl om, at projektet vil forværre naturtilstanden i forhold til fugle, og at Danmark dermed ikke lever op til sine EU-retlige forpligtelser. Ved at opsætte vindmøller tværs gennem en

yderst vigtig trækcorridor, påvirker man utvivlsomt Natura 2000-området med møllernes placering umiddelbart uden for området, hvor flere af arterne fouragerer.

Klager 2 har navnlig henvist til, at det fremgår af rådgivningsfirmaets konsekvensvurdering, at området er stærkt trafikeret af rastende og flyvende gæs. Trækmønstret for kortnæbbet gås, hjejle og sangsvane fremgår af rapporten. Rapporten konkluderer, at der vil være en øget risiko for de trækkende og fouragerende fugle.

Selvom det er vurderet i rapporten, at der er tale om ”bæredygtig dødelighed”, er det dog en forringelse i forhold til den nuværende tilstand, og dermed er det i modstrid med EU-retlige forpligtelser, jf. EU-domstolens dom i en traktatbrudskrænkelssag mod Bulgarien.⁶

Klager 2 har fremhævet, at observationerne er foretaget i dagtimerne, men at mange trækfugle flyver om natten og flyver lavt i tåge, blæst og diset vejr med deraf forøget risiko for kollision.

De nye møllers større rotordiameter bevirker endvidere ifølge klager 2, at det af vingerne bestrøgne areal mere end tidobles i forhold til de eksisterende møller.

Myndighederne har ansvar for at leve op til habitatdirektivets krav om at sikre gunstig bevaringsstatus for udpegningsgrundlaget, ikke blot inden for habitatområdet, men også hvis projektet ligger på grænsen af området eller længere væk, hvis det kan påvirke området. Klager 2 har i den forbindelse henvist til naturbeskyttelseslovens § 19 e.⁷

Klager 2 har videre anført, at det er en fejl, at eksisterende forslag til alternative placeringer ikke er medtaget i miljørapporten.

Klager 2 har yderligere anført, at det er en fejl, at barriereeffekten alene er vurderet subjektivt, uden at der er udført egentlige beregninger.

Klager 2 har endelig anført, at det ikke er påvist, at projektet, der ligger inden for kystnærhedszonen, er landskabeligt ubetænkeligt. Der mangler billeder fra grænsen på 28 gange møllehøjden, svarende til 4,2 km.

På ovennævnte baggrund er det klager 2's opfattelse, at projektet ikke kan tillades inden for Jammerbugt Kommune. Udtagelse af de 9 nordligste møller fra projektet vil skabe en bredere korridor nord for området med dermed mindsket kollisions- og barriereeffekt.

⁶ Sag C-141/14, Kaliakra.

⁷ Lovbekendtgørelse nr. 240 af 13. marts 2019 om naturbeskyttelse med senere ændringer.

Klager 2 har efterfølgende den 6. februar og 4. marts 2019 fremsat supplerende bemærkninger til klagen.

Klager 2 har anført, at det fremgår af DOF-basen, at området uomtvisteligt rummer masser af trækfugle, og at rådgivningsfirmaets påstand om, at gæs ikke flyver om natten, meget let kan modbevises ved konkrete iagttagelser.

Det er en svaghed ved feltundersøgelserne, at de udelukkende er udført som en-mandsobservationer. I et andet tilsvarende projekt ved Pallisbjerg Enge i Holstebro er der foretaget omfattende radarmonitoreringer.

Klager 2 mener, at man, ind til det modsatte er bevist, må lægge til grund, at projektet vil have negativ indvirkning på udpegningsgrundlaget, primært for vandfugle, men også for rovfugle. I og med, at både VVM-redegørelse og habitatkonsekvensvurdering fastslår, at en lang række fugle vil omkomme, er forpligtelserne efter habitatdirektivet tilsidesat.

Klager 2 anfører videre, at projektområdet ligger lige uden for en af de få naturlige ”broer” over Limfjorden, som en del fuglearter opfatter som en barriere.

Klager 2 gør herudover gældende, at det er en fejl, at støj og skyggepåvirkning kun er vurderet i forhold til mennesker, men ikke i forhold til arter på udpegningsgrundlaget. Vintertrækkende fugle raster i området, når solen står lavt, og skyggeeffekten er særlig stor.

Endelig er det klager 2's opfattelse, at de kumulative effekter fra et påtænkt projekt om at udvide møllerparken i Nørrekær Enge ikke er vurderet.

2.5 Jammerbugt og Vesthimmerland kommuners bemærkninger til klagen

Jammerbugt og Vesthimmerlands kommuner har den 20. december 2018 afgivet fælles bemærkninger til klagerne, herunder også til de sager, der skal afgøres af Planklagenævnet.

Kommunerne har medsendt et indlæg fra bygherrernes rådgiver, som indeholder en teknisk redegørelse for habitatkonsekvensvurderingen.

I forhold til spørgsmålet om udskiftning af møllerne til en anden type med større effekt har kommunerne oplyst, at der i den aktuelle VVM-redegørelse er taget udgangspunkt i en bestemt mølletype. Den 12. oktober 2018 er der indgivet ansøgning til at opstille en anden type mølle. I forbindelse med behandlingen af byggetilladelsen, vil der blive truffet screeningsafgørelse med stillingtagen til, om ændringen er så væsentlig, at der skal foretages en supplerende miljøvurdering og VVM-redegørelse.

I forhold til spørgsmålet om krav om støjmåling har kommunerne anført, at der ikke i lovgivningen findes krav om, at der skal stilles vilkår om

støjmåling i en VVM-tilladelse. Alligevel er der fastsat vilkår om, at bygherre efter 6 måneder skal dokumentere, at støjgrænserne kan overholdes som en forudsætning for, at driften kan fortsætte.

I forhold til spørgsmålet om påvirkning af fuglebeskyttelsesområder, har kommunerne henvist til, at der er gennemført en habitatkonsekvensvurdering, og at konklusionen i miljørapporten er, at projektet kan gennemføres. Kommunen har i den forbindelse henvist til notat udarbejdet af rådgivningsfirmaet med kommentarer til klagepunkterne. Notatet gengiver de principper for vurderinger og de faktisk foretagne vurderinger, der fremgår af konsekvensvurderingsrapporten.

Rådgivningsfirmaet har i sit indlæg redegjort for, at trækfugle kan trække både om dagen og om natten, og at det ofte er artsspecifikt, så f.eks. mange småfugle og vadefugle trækker om natten, mens f.eks. gæs, svaner, rovfugle, traner og storke trækker om dagen. Trækruterne for vandfugle går typisk langs kysterne med de vigtigste ruter i Jylland langs den jyske vestkyst, jyske østkyst og Skagen. Nattrækkende fugle (f.eks. drosler, sangere og andre småfugle) flyver ofte i stor højde (typisk højere end 1 km) og i stort antal under ideelle vejrforhold forår og efterår og oftest over en bred front snarere end langs hovedtrækruterne. Der er ingen oplysninger om, at området ved Thorup-Sletten skulle være en vigtig korridor for nattrækkende fugle.

På baggrund af notatet mener kommunerne fortsat, at miljørapporten er tilstrækkelig, ligesom der fortsat findes grundlag for at konkludere, at projektet ikke har konsekvenser ud over det tilladte.

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,⁸ at nævnet har mulighed for og efter omstændighederne pligt til at inddrage andre forhold end det, der er klaget over, f.eks. spørgsmålet om overholdelse af gældende EU-ret eller grundlæggende forvaltningsretlige grundsætninger.

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

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

⁸ Jf. bemærkningerne til § 11 i forslag L44 til Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet (FT 2016-17).

- 1) Påvirkning af fugle
- 2) Støj

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Indledende bemærkninger

Ifølge habitatdirektivet⁹ må der ikke gives tilladelse til projekter, der forringer dyre- og plantelivet i Natura 2000-områder eller beskadiger og ødelægger levestederne for en række særligt beskyttede dyrearter (bilag IV-arter). Formålet er at sikre og beskytte disse naturtyper og dyrearter.

Det følger af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3, at:

”2. Medlemsstaterne træffer 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.

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 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.”

Derudover følger 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.”

EU-domstolen fortolker bestemmelsen i artikel 6, stk. 3, således, at myndigheden skal foretage en vurdering af, om det kan udelukkes, at en plan eller et projekt 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

⁹ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter med senere ændringer.

naturtyper, som området er udpeget for at beskytte vil blive påvirket væsentligt.

Projektet skal således både vurderes i sig selv og i kumulation med andre projekter, herunder tidligere gennemførte projekter. Det er således den samlede påvirkning af Natura 2000-området, der skal vurderes.

Hvis en sådan påvirkning på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, skal der, såfremt projektet ønskes fremmet, gennemføres en nærmere vurdering (konsekvensvurdering). Denne vurdering skal omfatte alle aspekter af projektet, som kan påvirke den omhandlede lokalitet, og vurderingen skal udføres på baggrund af den bedste videnskabelige viden på området.

Denne fortolkning af habitatreglerne følger blandt andet af EU-domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02 (Hjertemuslingedommen), præmis 61, og dommens punkt 4, hvorefter:

”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 aktivitet 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 gives tilladelse til et projekt, såfremt det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at projektet ikke har skadelige virkninger på den omhandlede lokalitets integritet.¹⁰

EU-domstolen har endvidere fastslået, at en vurdering i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ikke kan anses for tilstrækkelig, såfremt den indebærer mangler og ikke indeholder fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af de arbejder, som er påtænkt i den omhandlede lokalitet.¹¹

¹⁰ Se bl.a. EU-domstolens dom af 11. april 2013 i sag C-258/11 (Sweetman), præmis 44.

¹¹ Se bl.a. EU-Domstolens dom af 24. november 2011 i sag C-404/09 (Kommissionen mod Spanien), præmis 100 og den deri nævnte retspraksis.

Det anførte er gentaget og præciseret ved EU-domstolens dom af 7. november 2018 i sag C-461/17 (Holohan),¹² hvor Domstolen har fastslået, at konsekvensvurderingen skal indeholde fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner om virkningen af et projekt på et Natura 2000-område for så vidt angår samtlige de levesteder og arter, som området er udpeget for. Konsekvensvurderingen skal således dels identificere og lokalisere alle de levesteder og arter, for hvilke et område er beskyttet, dels skal der i vurderingen tillige indgå oplysninger om arter og levesteder uden for den beskyttede lokalitet og om arter, der ikke er en del af udpegningsgrundlaget, men som kan have betydning for arter på udpegningsgrundlaget. Det fastslås videre, at det kan være tilstrækkeligt at fastslå, at det kun er nogle bestemte beskyttede levesteder og arter på den del af det beskyttede område, som berøres af projektet, der påvirkes, og at de andre beskyttede levesteder og arter på lokaliteten ikke påvirkes. Det forudsætter dog, at der foreligger tilstrækkeligt præcise oplysninger om, hvor beskyttede arter og naturtyper er lokaliseret i de enkelte Natura 2000-områder, samt samspillet med andre arter i og tæt ved Natura 2000-området.

Forsigtighedsprincippet, som hjertemuslingedommen bl.a. fastsætter, spiller en central rolle i administrationen af Natura 2000-områder, og skal anvendes både i væsentligheds- og konsekvensvurderinger. Forsigtighedsprincippet indebærer bl.a., at hvis der er videnskabelig tvivl om skadevirkninger, dvs. at skade ikke kan udelukkes, skal denne tvivl komme Natura 2000-området til gode. Hensynet til de udpegede områder skal vægtes højest.¹³

Dernæst har en myndighed efter fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet en forpligtelse til at undgå forringelse af levesteder og anden væsentlig forstyrrelse for de arter, som fremgår af udpegningsgrundlaget, også uden for de beskyttede områder. Habitatdirektivets krav om væsentligheds- og konsekvensvurdering gælder også for en plan eller et projekt uden for Natura 2000-området, når disse kan påvirke arter på udpegningsgrundlaget væsentligt, også når arterne befinder sig uden for Natura-2000-området.

Denne fortolkning af habitatreglerne følger blandt andet af EU-domstolens dom af 26. april 2017 i sag C-142/16 (Moorburg), præmis 29, hvorefter:

”[D]en 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

¹² Jf. præmis 37-40.

¹³ Der henvises desuden til 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, s. 30.

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.”

Det følger af habitatvejledningen,¹⁴ at anlæg af vindmøller kan have en forstyrrende effekt, hvis de anlægges i nærheden af et Natura 2000-område, så for eksempel fuglearter, som Natura 2000-området er udpeget for at beskytte, forhindres i at udnytte levesteder i området, fordi vindmøllerne fungerer som en barriere.

Tilsvarende fremgår af EU-domstolens dom af 14. januar 2016 i sag C-141/14 (Kaliakra), hvor Domstolen tog stilling til, hvorvidt Bulgarien havde overtrådt habitatdirektivets art. 6, stk. 2, ved ikke at have grebet ind over for en fortsat drift af en vindmøllepark på 35 møller, der forud for Bulgariens medlemskab af EU var blevet placeret på et ca. 3-4 km² stort areal, der efterfølgende var blevet udpeget som Natura 2000-område.¹⁵ Området er udpeget for en lang række fuglearter, herunder forskellige arter af gæs og svaner. Domstolen fastslog (præmis 75-76), 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. 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.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at selvom afgørelsen konkret vedrørte fortolkningen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, er den relevant i forhold til bedømmelsen af et projekt i forhold til artikel 6, stk. 3, da det følger af EU-domstolens praksis, at beskyttelsesniveauet for eksisterende aktiviteter og nye projekter er det samme.¹⁷

Efter miljøvurderingslovens § 20, stk. 4, nr. 2, skal oplysningerne i miljøkonsekvensrapporten på en passende måde beskrive den biologiske mangfoldighed med særlig vægt på arter og naturtyper, der er beskyttet i henhold til habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet.

¹⁴ Vejledning nr. 48 til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegnings- og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter, Miljøstyrelsen, december 2020, s. 31.

¹⁵ Det følger af EU-domstolens praksis, herunder sag C-241/08 (Kommissionen mod Frankrig), at tærsklen for påvirkning er den samme efter habitatdirektivets art. 6, stk. 2 hhv. stk. 3.

¹⁶ Forslag til afgørelse i sag C-141/14, præmis 97.

¹⁷ Se sag C-241/08 Kommissionen mod Frankrig, præmis 30.

Det fremgår af VVM-vejledningen om VVM-redegørelser, at en redegørelse skal dække anlæggets sandsynlige virkninger på miljøet, og at dele af vurderingen ikke må udskydes til en senere beslutningsproces.¹⁸

Af samme afsnit i VVM-vejledningen fremgår det også, at det bør fremgå af VVM-redegørelsen, hvis vurderingen bygger på utilstrækkelige oplysninger og årsagen til, at bedre oplysninger ikke er søgt fremskaffet. Det fremgår, at mangler kan opstå som følge af tidspunktet for dataindsamlingen, bl.a. data om fauna.

Ad 1) Påvirkning af fugle

Konsekvensvurderingens indhold

Det fremgår af konsekvensvurderingen, at der særligt for så vidt angår fugle er udvalgt 12 såkaldte fokusarter, som det i rapporten (s. 46) foreløbigt konkluderes *kan* blive påvirket. Det drejer sig om arterne skestork, pibesvane, sangsvane, knopsvane, kortnæbbet gås, grågås, sædgås, lysbuget knortegås, blå kærhøg, hedehøg, hjejle og trane.

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at arten rørhøg, der er på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 16, burde have været medtaget som fokusart. Arten er i 2019 registreret med 34 ynglepar i de østlige vejler, og ud over rørskove fouragerer arten ofte over dyrkede marker, enge og græsarealer, som arealerne tæt på møllerne. Der foreligger herved en mangel ved konsekvensvurderingen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt vægt på, at det følger af EU-domstolens praksis, at en konsekvensvurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, er mangelfuld, hvis den ikke indeholder fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl, om virkningen af et projekt på et Natura 2000-område for så vidt angår samtlige de arter, som området er udpeget for.¹⁹

For samtlige af de udvalgte 12 fokusarter er der foretaget feltundersøgelser. Rapporten indeholder imidlertid kun kvalitative vurderinger, for så vidt angår visse arter af gæs og svaner, men ingen omtale af blå kærhøg.

Der er således vurderet på flere af fokusarterne, men der foreligger imidlertid ingen egentlige konkrete vurderinger eller konklusioner i rapporten for så vidt angår arten blå kærhøg. Konsekvensvurderingen er således ufuldstændig, hvilket er en væsentlig mangel ved afgørelsen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt vægt på, at selv om det kan være tilstrækkeligt at fastslå, at det kun er nogle bestemte beskyttede arter på den del af det beskyttede område, som berøres af projektet, der påvirkes,

¹⁸ Vejledning nr. 9339 af 12. marts 2009 om VVM i planloven, pkt. 5.

¹⁹ Jf. sag C-404/09 (Kommissionen mod Spanien), præmis 100, sag C-258/11 (Sweetman), præmis 44, og sag C-461/17 (Holohan), præmis 37.

og at de andre beskyttede arter på lokaliteten ikke påvirkes, så er det stadig en forudsætning, at der foreligger præcise oplysninger om, hvor beskyttede arter og naturtyper er lokaliseret i de enkelte Natura 2000-områder, samt samspillet med andre arter i og tæt ved Natura 2000-området, jf. Holohandommens præmis 38.

Fortrængning

Viser en vurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, at projektet vil skade et Natura 2000-område, kan myndigheden ikke meddele godkendelse. I den foreliggende sag skal der foretages en vurdering af, hvorvidt fortrængningen, som indebærer at en række fuglearter på udpegningsgrundlaget i en radius fra vindmøllerne vil undlade at raste eller fouragere på arealer, der ellers ville være egnede hertil, i sig selv vil kunne udgøre en skade på Natura 2000-områdets integritet, og om miljøkonsekvensrapporten i givet fald udgør et tilstrækkeligt grundlag for at foretage den nødvendige vurdering heraf efter direktivets artikel 6, stk. 3, i det konkrete tilfælde.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at der ved afgrænsningen af, hvad der udgør skadelige virkninger på lokalitetens integritet efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, også bør inddrages de kriterier og metoder, der udtrykkeligt fremgår af direktivets artikel 6, stk. 2.

Artikel 6, stk. 2 og stk. 3, i habitatdirektivet skal i overensstemmelse med EU-domstolens praksis fortolkes samlet, da de har til formål at sikre samme beskyttelsesniveau for naturtyper og levesteder for arter.²⁰ Derfor 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. 2.²¹

Efter habitatdirektivets 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.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at det fremgår af sagens oplysninger, at det ansøgte projekt vil medføre, at de omhandlede fuglearter på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag blandt andet som følge af møllernes placering, størrelse og rotorvingernes bevægelser, vil blive fortrængt fra deres fouragerings- og rasteareal i en radius på op til 250 m fra de nærmeste vindmøller. Nævnet konstaterer endvidere, at arealet inden for forstyrrelseszonen ikke vil blive forringet som naturtype. Spørgsmålet er herefter, om fortrængningen må anses for at udgøre en

²⁰ Se sag C-258/11 (Sweetman), præmis 32, sag C-521/12 (Briels), præmis 19, og de forenede sager C-387/15 og C-388/15 (Orleans), præmis 32.

²¹ Se sag C-399/14 (Grüne Liga Sachsen), præmis 54.

forringelse af levestederne for de pågældende arter eller en forstyrrelse af arterne i strid med direktivets artikel 6, stk. 2. Hvis der foreligger en forstyrrelse, vil forholdet dog alene være i strid med artikel 6, stk. 2, hvis forstyrrelsen har betydelige konsekvenser for direktivets målsætninger.²²

Af Kommissionens meddelelse ”Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter - Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF”²³ (C(2018) 7621), side 31, fremgår det, at en forringelse af naturtyper på en lokalitet forekommer, når arealet, der er omfattet af naturtypen eller levestedet for arterne på lokaliteten, reduceres, eller den særlige struktur og de funktioner, der er nødvendige for opretholdelse på lang sigt af naturtypen eller status for de arter, der holder til på naturtypen, reduceres i sammenligning med deres oprindelige eller genoprettede status. Det fremgår endvidere, at vurderingen skal foretages i henhold til lokalitetens bevaringsmålsætninger og dens bidrag til sammenhængen i nettet, samt at en forstyrrelse – i modsætning til en forringelse – ikke direkte påvirker en lokalitets fysiske betingelser, men derimod vedrører arter og kan være tidsbegrænset.²⁴

Det er Miljø- og Fødevarerklagenævnets opfattelse, at den påvirkning af et levested for en art, som finder sted i nærværende projekt, ikke i udgangspunktet udgør en forringelse af naturtypen eller levestedet i den forstand, hvormed begrebet anvendes i direktivets artikel 6, stk. 2. Nævnet lægger vægt på, at begrebet forringelse i den anførte forstand knytter sig til arealets fysiske omfang samt den særlige struktur og de funktioner af arealet, der er nødvendige for opretholdelse på lang sigt af status for de arter, der holder til på naturtypen. Nævnet lægger endvidere vægt på, at arealet inden for forstyrrelseszonen ikke vil blive direkte påvirket fysisk som naturtype, samt at de arter, der holder til på arealet, forventes inden for en periode at tilpasse sig projektet, og at projektets påvirkning af fugle på udpegningsgrundlaget på den baggrund må anses for at udgøre en forstyrrelse af arterne.

Spørgsmålet er herefter, om forstyrrelsen har betydelige konsekvenser for direktivets målsætninger, idet en forstyrrelse af en art skal undgås i det omfang, at forstyrrelsen kan være betydelig i henhold til direktivets målsætninger.²⁵

²² Se bl.a. de forenede sager C-387/15 og C-388/15 (Orleans), præmis 40 og sag C-399/14 (Grüne Liga Sachsen), præmis 41

²³ Meddelelse fra Kommissionen ”Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter. Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF” af 21. november 2018.

²⁴ Kommissionens meddelelse ”Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter - Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF.

²⁵ Se EU-domstolens praksis i note 25 samt Kommissionens meddelelse ”Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter - Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF s. 21-26.

Det følger af Kommissionens meddelelse, at 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).

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at forstyrrelsens *intensitet* ikke er tilstrækkeligt belyst, idet begrundelsen for at fastsætte forstyrrelseszonen til 250 meter for vindmøller med en totalhøjde på 150 m er ufuldstændig. Nævnet har lagt vægt på, at der i konsekvensvurderingsrapporten (punkt 4.4.2.1.) er taget udgangspunkt i et studie om kornæbbet gås, hvor forstyrrelseszonen som udgangspunkt var fastsat til 200 m for møller med en totalhøjde på 67 m. Samtidig er der henvist til et studie, der fastslår, at forstyrrelseszonen er proportional med møllernes højde.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder desuden, at der ikke i tilstrækkeligt omfang er foretaget en vurdering af mortalitetsfaktorer for alle relevante arter, herunder i kumulation med andre projektet som f.eks. andre vindmølleparker i området. Nævnet bemærker, at den kumulative påvirkning navnlig er relevant i forhold til sangsvane, hvor PBR er tæt på det kritiske niveau.

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at forstyrrelsens *varighed* heller ikke er tilstrækkeligt belyst, idet der i konsekvensvurderingsrapporten ikke er foretaget en nærmere undersøgelse og vurdering af tilvænningsperioden. Nævnet har lagt vægt på, at der i konsekvensvurderingsrapporten henvises til, at forstyrrelseszonen vil mindskes til 100 m allerede efter 1 år, uden hensyntagen til, at det studie, der i rapporten er henvist til, må forstås sådan, at der kan gå op til 10 år, hvilket var tidspunktet, hvor en reduktion af forstyrrelseszonen var konstateret.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder endelig, at det er en mangel ved konsekvensvurderingsrapporten, at der ved vurderingen af forstyrrelsens væsentlighed ikke er foretaget en tilstrækkelig belysning af de *variationer, der er mellem arterne* i forhold til den forstyrrelsesadfærd, som de enkelte arter udviser i forhold til vindmøller

Nævnet henviser til Holohan-dommen, hvorefter konsekvensvurderingen skal identificere og lokalisere alle de levesteder og arter, for hvilke et område er beskyttet. Det følger af dommen, at det alene er muligt at afgrænse sig til nogle bestemte beskyttede arter på den del af det beskyttede område, som berøres af projektet, hvis der foreligger tilstrækkeligt præcise oplysninger om, hvor beskyttede arter er lokaliseret i de enkelte Natura

2000-områder, samt samspillet med andre arter i og tæt ved Natura 2000-området.

Det bemærkes, at Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke finder grundlag for at kritisere den anvendte metode med feltundersøgelser, som efter det oplyste er fordelt med undersøgelsesdage over hele året.

På ovennævnte baggrund ophæver Miljø- og Fødevareklagenævnet VVM-tilladelse, og hjemviser sagerne til fornyet behandling.

3.2.2 Ad 2) Støj

Efter bilag 7, pkt. d, til miljøvurderingsloven, jf. § 20, stk. 1, skal beskrivelsen af projektet omfatte et skøn efter type og mængde over forventede reststoffer og emissioner (såsom vand-, luft-, jordbunds- og undergrundsforurening, støj, vibrationer, lys, varme, stråling) og mængder og typer af affald produceret i anlægs- og driftsfaserne.

Der er ikke krav om, at der skal være en bestemt beskyttelse af miljøet, herunder at bestemte grænseværdier skal overholdes, eller at der skal benyttes bestemte metoder for beregning.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at VVM-redegørelsen i tilstrækkeligt omfang redegør for forhold i relation til støj, og at mindstekravene til en VVM-redegørelse er opfyldt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at der er foretaget støjberegninger, der viser, at støjgrænserne vil kunne overholdes, og at der er stillet vilkår om afhjælpning og i yderste konsekvens om ophør med driften af de enkelte møller, hvis efterfølgende støjberegninger og støjmålinger viser, at støjgrænserne ikke kan overholdes.

3.3 Gebyr

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

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Jammerbugt Kommunes og Vesthimmerland Kommunes afgørelser af 4. oktober 2018 om VVM-tilladelse til opstilling af vindmøller på Thorup-Sletten og hjemviser sagerne til fornyet behandling.