

MRF 2021.65

Planklagenævnets afgørelse af 9. marts 2021 (j.nr. 19/00752, 19/00751, 19/00747 og 19/09917)

Ophævet kommuneplantillæg og lokalplan for Danmarks største landbaserede vindmøllepark på Thorup-Sletten i Nordjylland, da påvirkningen af nærliggende Natura 2000-område ikke var tilstrækkeligt belyst i habitatvurderingen og bl.a. ikke omfattede barriereeffekt for fugle til nærliggende fuglebeskyttelsesområder.

Den 26. januar 2017 vedtog Jammerbugt Kommune og Vesthimmerlands Kommune hver især forslag til kommuneplantillæg og forslag til bonuslokalplan med tilhørende miljørapport for en vindmøllepark med 18 vindmøller på Thorup-Sletten, der strakte sig over kommunegrænsen og var beliggende i landzone. De foreslåede planer blev endeligt vedtaget af de to kommuner den 20. september 2018 henholdsvis den 27. september 2018. Lokalplanerne var udarbejdet i ét samlet dokument, og der var udarbejdet en samlet miljørapport for alle planerne. Planerne gav mulighed for, at der kunne opstilles 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. Nærmeste Natura 2000-område omfattede habitatområde H16 og fuglebeskyttelsesområderne F8, F12, F13, F19 og F20. Fuglebeskyttelsesområde F13 grænsede op til fuglebeskyttelsesområde F8, ca. 3,5 km nordvest for planområdet. Udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F13 var bl.a. rørhøg og blå kærhøg. Det fremgik af lokalplanernes redegørelse, at de nye vindmøller, ligesom de eksisterende vindmøller, skulle opstilles i en afstand på under 100 m fra Natura 2000-området, og at det ikke på forhånd kunne udelukkes, at opstillingen af vindmøllerne kunne påvirke arter på udpegningsgrundlaget i de nærliggende Natura 2000-områder væsentligt. Der var derfor udarbejdet en habitatvurdering efter planhabitatbekendtgørelsens § 3, stk. 2, der i vidt omfang overlappede med miljørapporten mht. bl.a. påvirkning af fugle. På baggrund af disse undersøgelser havde kommunerne vurderet, at vindmølleprojektet vil have barriereeffekt for flere af de fuglearter, der indgik i udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområderne F8, F12 og F13, men at barriereeffekten var så begrænset, at det ikke vil have indflydelse på arternes overlevelse og bestandsudviklingen. De to kommuners vedtagne lokalplaner, kommuneplantillæg samt miljørapporten blev ultimo oktober 2018 påklaget til Planklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening (DN) og flere naboer, der samtidigt indgav klage

til Miljø- og Fødevarerklagenævnet over VVM-tilladelsen. Klagerne gjorde bl.a. gældende, at der var mangler i miljøvurderingen og habitatvurderingen, og at vedtagelsen af planerne var i modstrid med habitatdirektivets art. 6. Planklagenævnet (formanden) tog alene stilling til, om de vedtagne planer med miljøvurderinger var i modstrid med habitatdirektivets art. 6. Nævnet lagde til grund, at det af bl.a. sag C-127/02 og sag C-258/11 fremgår, at der kun kan gives tilladelse til en plan, hvis det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at planen ikke har skadelige virkninger på den omhandlede lokalitets integritet. Endvidere fremhævede nævnet, at efter dommen i sag C-461/17 kræver en habitatvurdering, 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 art. 6(3) ikke er opfyldt, hvis alle levesteder for arter, som udgør udpegningsgrundlaget, ikke er identificeret. Med henvisning til sag C-399/14 og sag C-141/14 lagde Planklagenævnet til grund, at skadelig virkning også omfatter forstyrrelse, og at der ved vurdering af, om forstyrrelsen er væsentlig, skal tages hensyn til forstyrrelsens intensitet, hyppighed og varighed. Det fremgik af habitatvurderingen, at vindmølleprojektet potentielt kunne påvirke især 12 arter, der indgik i udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområderne (fokusarter), men at rørhøg, der var på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F13, og hvor der var registreret 16 individer i undersøgelsesområdet, ikke var medtaget som fokusart, hvilket måtte anses for en retlig mangel, ligesom det var en retlig mangel, at der ikke var beregnet kollisionsrisiko eller på anden måde foretaget en estimering eller vurdering af kollisionsrisikoen for blå kærhøg, der trak og rastede i området, ligesom der var observeret 11 enkeltindivider. Nævnet fandt endvidere, at kommunerne ikke i tilstrækkeligt omfang havde foretaget en vurdering af den mulige fortrængning fra fourageringsområder både inden for og uden for fuglebeskyttelsesområde. Det fremgik således ikke af

habitatvurderingen, hvorfor forstyrrelseszonen var fastsat til 250 meter, og habitatvurderingen forholdt sig ikke til, at forskellige fugle har forskellig forstyrrelsesadfærd, og det samme gjorde sig gældende i forhold til forstyrrelsens varighed. Nævnet fandt endvidere, at der ikke i tilstrækkeligt omfang var foretaget en vurdering af mortalitetsfaktorer for alle relevante arter i kumulation

med andre projekter. Planklagenævnet fandt herefter, at der forelå en retlig mangel ved habitatvurderingen og ophævede herefter miljørapporten og de påklagede planer med bemærkninger om, hvilke forhold kommunerne skulle være opmærksom på ved en ny behandling af sagen og udarbejdelse af en fornyet habitatvurdering.

Kommentar: Afgørelsen betød, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet den 9. marts 2021 ophævede VVM-tilladelsen til vindmølleprojektet. Uanset afgørelsen er helt i overensstemmelse med EU-Domstolens fortolkning af habitatdirektivet, må det undre, at afgørelsen er truffet som formandsafgørelse og ikke blev afgjort af det samlede nævn, da der er tale om Danmarks største landbaserede vindmøllepark, som leverer strøm til 65.000 husstande, hvorfor afgørelsens rækkevidde i sig selv begrundes, at afgørelsen var truffet af det samlede nævn, uanset det naturligvis kan anføres, at afgørelsen alene beror på en retlig vurdering af EU-regler, jf. herved kriterierne i § 4, stk. 1, i lov om Planklagenævnet. De to kommuner og vindmølleselskabet vil således kunne konstatere, at hvis Planklagenævnets fortolkning af habitatdirektivets art. 6(3) var lagt til grund i retssagen om testcentret ved Østerild, var det forkert, når landsretten i MAD 2013.816 V undlod at ophæve anlægsloven, hvorfor sagens rækkevidde kan begrunde en nævnsafgørelse på samme måde, som det skete i klagesagerne om kystbeskyttelses anlæg ved Jyllinge Nordmark, hvor der ligeledes alene var tale om en retlig vurdering.

Da Planklagenævnet ikke tillagde klagen over plangrundlaget opsættende virkning, og vindmølleparken nu er i drift, skal de to kommuner nu efter planlovens § 51 tage stilling til, om der skal ske retlig eller fysisk lovliggørelse af vindmølleparken. Dette burde være anført i Planklagenævnets afgørelse, hvor Planklagenævnet tillige burde have oplyst om muligheden for at anvende undtagelsen i planhabitatbekendtgørelsen (2016/1383) § 6, som svarer til habitatdirektivets art. 6(4). Det forekommer således rimeligt oplagt, at hvis plangrundlaget for en vindmøllepark af denne størrelse og betydning ikke kan vedtages efter planhabitatbekendtgørelsens § 3(2), vil det være nærliggende at søge at gennemføre retlig lovliggørelse efter planhabitatbekendtgørelsens § 6, som det skete i sagen om kystbeskyttelses anlæg ved Jyllinge Nordmark, hvor tilladelse ligeledes blev ophævet grundet modstrid med habitatdirektivets art. 6(3).

Såfremt kommunerne vælger at søge en retlig lovliggørelse, må kommunerne i øvrigt tage stilling til, om driften af vindmøllerne midlertidigt skal indstilles, indtil lovliggørelsen er gennemført. Da selve driften af vindmøllerne ikke kræver tilladelse efter planloven, kan der næppe meddeles standsningspåbud med hjemmel i planlovens § 51, før VVM-tilladelse er ophævet eller tilbagekaldt, hvilket ikke kan ske efter planloven. Dette illustrerer på sin egen måde behovet for en mere gennemtænkt sammenhæng mellem de forskellige love. Ifølge oplysninger på Jammerbugt Kommunes hjemmeside har kommunerne i den konkrete sag den 25. marts 2021 besluttet ikke at meddele standsningspåbud med henvisning til opstillerens gode tro. Denne begrundelse for ikke at meddele standsningspåbud er problematisk efter dommen i sag C-411/17, hvor EU-Domstolen fastslog, at retsvirkningen af en lov om tilladelse til fortsat drift af kernekraftværk grundet manglende VVM kun undtagelsesvist kunne opretholdes midlertidigt af tvingende hensyn til f.eks. forsynings sikkerheden. Det er derfor muligt, at hensyn til forsynings sikkerheden kan begrunde en midlertidig gyldighed. Dommen i C-411/17 må dog tillige sammenholdes med EU-Domstolens dom i sag C-261/18, hvor Irland blev idømt tvangsbøder for ikke at have gennemført en lovliggørende VVM-procedure af en vindmøllepark, hvor Irland tidligere i sag C-215/06 var dømt i traktatbrudsag for at tillade vindmølleparken uden forudgående VVM. I sag C-261/18 var der således ikke rejst retlige indvendinger mod, at vindmølleparken fortsat var i

MAD 2021.65

drift, men alene mod den manglende retlige lovliggørelse af VVM-proceduren, hvilket kan forstås på den måde, at der også efter EU-retten er mulighed for fortsat drift, når der sker retlig lovliggørelse. I alle tilfælde illustrerer sagen det – i komparativt og EU-retligt perspektiv – særegne danske håndhævelsessystem, hvor en ophævelse af en godkendelse er adskilt fra en stillingtagen til en standsning af den ulovlige aktivitet, men ofte kræver en tilbagekaldelse af en tilladelse efter en anden lov og i nogle tilfælde af en anden myndighed.

Sagen indeholder i øvrigt et særskilt aspekt, da de to kommuners lokalplaner har karakter af bonuslokalplaner, som erstatter krav om landzonetilladelse efter planlovens § 35, så vedtagelsen af bonuslokalplanen giver byherren en landzonetilladelse. Ved den danske gennemførelse af reglerne, har man imidlertid valgt den løsning, at tilladelsen til vindmølleparker sker som VVM-tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25, der kan påklages (og blev påklaget) til Miljø- og Fødevarerklagenævnet. Det forekommer i den sammenhæng tvivlsomt, om det er korrekt, når Planklagenævnet i afgørelsen anfører, at ”Planklagenævnet ophæver miljørapporten”. Miljørapporten er ikke i sig selv en afgørelse, og det er i øvrigt heller ikke en tilsidesættelse af miljøvurderingslovens regler, som begrundet ophævelsen af planerne, men derimod en tilsidesættelse af planhabitatbekendtgørelsens § 3, stk. 2, hvilket burde være tydeliggjort af Planklagenævnet.

9. marts 2021

Sagsnr.: 19/00752, 19/00751,
19/00747 og 19/09917

Klagenr.: 1002223, 1002229,
102230 og 1002238

AFGØRELSE

i klagesag om Jammerbugt Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 03-001 samt Vesthimmerlands Kommunes endelige vedtagelse af kommuneplantillæg nr. 09-316-49 og lokalplan nr. 1065 med tilhørende miljørapport

Jammerbugt Kommune har den 27. september 2018 endeligt vedtaget lokalplan nr. 03-001, Vindmøller, Thorup Sletten, Gøttrup, med tilhørende miljørapport.

Vesthimmerlands Kommune har den 20. september 2018 endeligt vedtaget kommuneplantillæg nr. 09-316-49 til kommuneplan 2009 og lokalplan nr. 1065, Vindmøller, Thorup Sletten, med tilhørende miljørapport.

Planerne er en del af et tværkommunalt projekt i Jammerbugt Kommune og Vesthimmerlands Kommune, hvor der samlet skal opstilles 18 vindmøller på Thorup Sletten. Planerne giver mulighed for, at der kan opstilles 9 vindmøller i hver kommune.

Planklagenævnet har modtaget klager over følgende afgørelser:

1. Jammerbugt Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 03-001, Vindmøller, Thorup Sletten, Gøttrup, samt
2. Miljørapporten til Jammerbugt Kommunes lokalplan nr. 03-001, Vindmøller, Thorup Sletten, Gøttrup samt Vesthimmerlands Kommunes kommuneplantillæg nr. 09-316-49 og lokalplan nr. 1065, Vindmøller, Thorup Sletten.

Planklagenævnet ophæver miljørapporten til Jammerbugt Kommunes lokalplan nr. 03-001, samt Vesthimmerlands Kommunes kommuneplantillæg nr. 09-316-49 og lokalplan nr. 1065.

Nævnet ophæver desuden Jammerbugt Kommunes lokalplan nr. 03-001.

Det betyder, at miljørapporten og lokalplanen ikke længere gælder.

Planklagenævnet

NÆVNEHUS

Toldboden 2

8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00

CVR-nr. 37 79 55 26

www.naevneneshus.dk

Indhold

1. Klagerne til Planklagenævnet.....	4
2. Sagens oplysninger.....	4
2.1. Sagens forløb.....	4
2.2. Området.....	5
2.2.1. Planområdet.....	5
2.2.2. Internationalt beskyttede områder.....	6
2.3. Plangrundlag.....	7
2.3.1. Kommuneplangrundlag, Jammerbugt Kommune.....	7
2.3.2. Kommuneplangrundlag, Vesthimmerlands Kommune.....	7
2.3.3. Lokalplan nr. 03-001 og 1065.....	8
2.4. Miljørapporten.....	8
2.4.1. Generelt om miljørapporten.....	8
2.4.2. Fugle.....	9
2.5. Natura 2000-konsekvensvurdering.....	9
2.5.1. Generelt.....	9
2.5.2. Vindmølleprojektet.....	10
2.5.3. Natura 2000-områder.....	10
2.5.4. Metoder.....	11
2.5.5. Naturforhold i vindmølleområdet ved Thorup-Sletten.....	12
2.5.6. Konsekvensvurdering.....	12
2.6. Klagerne og bemærkningerne hertil.....	16
2.6.1. Korrespondance i klagesagen.....	16
2.6.2. Påvirkning af udpegningsgrundlag.....	17
2.6.3. Fortrængning.....	18
2.6.4. Øvrige klagepunkter.....	19
3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse.....	20
3.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse.....	20
3.1.1. Planklagenævnets prøvelse i den konkrete sag.....	20
3.1.2. Klager over planerne.....	20
3.2. Påvirkning af Natura 2000-områder (fugle).....	21
3.2.1. Generelt om Natura 2000-områder i forbindelse med planvedtagelser.....	21
3.2.2. Planklagenævnets vurdering i forhold til fugle.....	26
3.2.3. Planklagenævnets vurdering i forhold til fortrængning.....	28

3.3. Planklagenævnets afgørelse	29
3.4. Bemærkninger til en eventuelt ny behandling af sagen	30
4. Gebyr.....	31

1. Klagerne til Planklagenævnet

Danmarks Naturfredningsforening (klager 1) klagede den 30. oktober 2018 til Planklagenævnet over Jammerbugt Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 03-001, Vindmøller, Thorup Sletten, Gøttrup, med tilhørende miljørapport (sagsnr. 18/00752).

To naboer til vindmølleområdet (klager 2) klagede den 31. oktober 2018 til Planklagenævnet over Jammerbugt Kommunes miljøvurdering af lokalplan nr. 03-001, Vindmøller, Thorup Sletten, Gøttrup (sagsnr. 18/00751).

En anden nabo til vindmølleområdet (klager 3) klagede den 31. oktober 2018 til Planklagenævnet over Jammerbugt Kommunes miljøvurdering af lokalplan nr. 03-001, Vindmøller, Thorup Sletten, Gøttrup (sagsnr. 19/00747).

En tredje nabo til vindmølleområdet (klager 4) klagede den 31. oktober 2018 til Planklagenævnet over Vesthimmerlands Kommunes miljøvurdering af lokalplan nr. 1065, Vindmøller, Thorup Sletten (sagsnr. 18/09917).

Nævnet modtog klagerne fra Jammerbugt Kommune den 29. januar 2019 og fra Vesthimmerlands Kommune den 20. december 2018.

Indholdet af klagerne gengives nærmere i afsnit 2.6.

Der er også klaget over kommunernes afgørelser om VVM-tilladelse (sagsnr. 19/00745, 19/00746 og 18/09916). Miljø- og Fødevareklagenævnet har 9. marts 2021 truffet afgørelse vedrørende disse sager.

2. Sagens oplysninger

2.1. Sagens forløb

Jammerbugt og Vesthimmerlands kommuner besluttede i november 2016 at igangsætte planlægningen for et vindmølleområde ved Thorup Sletten.

Jammerbugt Kommune vedtog 26. januar 2017 forslag til lokalplan nr. 03-001, Vindmøller, Thorup Sletten, Gøttrup, med tilhørende miljørapport samt vedtog at sende forslaget med tilhørende miljørapport i offentlig høring.

Ligeledes vedtog Vesthimmerlands Kommune 26. januar 2017 forslag til kommuneplantillæg nr. 09-316-049 til kommuneplan 2009 og lokalplan nr. 1065, Vindmøller, Thorup Sletten, med tilhørende miljørapport (samme rapport som i Jammerbugt Kommune) samt vedtog at sende forslagene med tilhørende miljørapport i offentlig høring.

Planforslagene og tilhørende fælles miljørapport var fremlagt i offentlig høring i perioden 6. februar 2017 til 19. april 2017, hvor der indkom høringsvar.

Kommunerne udarbejdede herefter en sammenfattende redegørelse.

Jammerbugt Kommune vedtog herefter 27. september 2018 endeligt planen med tilhørende miljørapport og sammenfattende redegørelse.

Ligeledes vedtog Vesthimmerlands Kommune 20. september 2018 endeligt planerne med tilhørende miljørapport og sammenfattende redegørelse.

Lokalplanerne er udarbejdet i ét samlet dokument og miljørapporten er udarbejdet for alle planerne.

Der er desuden udarbejdet en Natura 2000-konsekvensvurdering for det samlede projekt og planer, fordi det ikke på forhånd kan udelukkes, at opstillingen af vindmøllerne kan påvirke arter på udpegningsgrundlaget væsentligt for de nærtliggende Natura 2000-områder.

I de følgende afsnit følger en nærmere beskrivelse af området, plangrundlag, miljørapporten m.v.

2.2. Området

2.2.1. Planområdet

Klagesagen vedrører et område, kaldet Thorup Sletten, mellem Gøttrup og Aggersborg mellem Jammerbugt- og Vesthimmerlands kommuner. Området ligger i landzone og udgør et samlet areal på ca. 37 ha. Planområdet består hovedsageligt af marker, der dyrkes som landbrugsjord og eksisterende vindmøller.

I – og umiddelbart omkring planområdet - findes 17 eksisterende vindmøller på op til 69 m. Disse vindmøller nedtages ved realisering af lokalplanen, som muliggør opførelse af 18 vindmøller med en højde på op til 150 m.

Nord for planområdet ligger A1 og øst for planområdet ligger A2 og A3, mens A4 ligger sydøst for området. Vest for lokalplanområdet ligger strandenge ud mod Løgstør Bredning.

Lokalplanområdet er placeret parallelt med kysten ud mod Løgstør Bredning således, at planområdets nordlige del er placeret ca. 1,9 km fra kysten, og den sydlige del af planområdet er placeret ca. 1,1 km. fra kysten.

Lokalplanområdet og dets nære område er stort set fladt og består af mindre marklodder, hvoraf mange er afgrænset af afvandingskanaler. I og omkring planområdet løber en række åer, som er beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3. Derudover findes tillige mindre moser, enge, heder, overdrev samt søer i og omkring planområdet, som er beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3. Vest for planområdet, langs med kysten, i en afstand af 0,5-1,3 km ligger desuden strandeng, som ligeledes er beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3.

2.2.2. Internationalt beskyttede områder

Generelt

Nærmeste Natura 2000-område, N16, Løgstør Bredning, Vejlerne og Bulbjerg, omfatter habitatområde H16 og fuglebeskyttelsesområderne F8, F12, F13, F19 og F20. Habitatområde H16 ligger helt op til planområdet mod vest, og den nærmeste vindmølle er placeret ca. 100 m fra habitatområdet. Fuglebeskyttelsesområderne F8, F12, F13, F19 og F20 udgør tillige Ramsarområde nr. 6.

Derudover ligger Natura 2000-område, N15, Nibe Bredning, Halkær Ådal og Sønderup Ådal, som omfatter habitatområde H15 og fuglebeskyttelsesområde F1, ca. 11 km øst for planområdet.

Habitatområde H16

Udpegningsgrundlaget for habitatområde H16 omfatter bl.a. en lang række naturtyper og derudover arterne, damflagermus, stor vandsalamander, odder og spættet sæl.

Fuglebeskyttelsesområderne F8, F12, F13, F19 og F20

De nærmeste fuglebeskyttelsesområder er F8, F12 og F13, hvor område F8 grænser helt op til planområdet mod sydvest. Fuglebeskyttelsesområde F13 grænser op til fuglebeskyttelsesområde F8, ca. 3,5 km nordvest for planområdet. Fuglebeskyttelsesområderne F8 og F13 dækker både land og vandområder. Fuglebeskyttelsesområde F12 grænser ligeledes op til område F8 mod sydvest, og dækker i overvejende grad vandområder. Områderne F19 og F20 ligger mere end 12 km fra planområdet.

Udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F8 omfatter kortnæbbet gås, lysbuget knortegås, klyde, almindelig ryle og havterne.

Udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F12 omfatter kortnæbbet gås, lysbuget knortegås, hvinand, toppet skallesluger og dværgterne.

Udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F13 omfatter 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.

Udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F19 omfatter pibesvane, sangsvane, kortnæbbet gås og pomeransfugl.

Udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F20 omfatter 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.

Det fremgår af Natura 2000-plan 2016-2021, at Natura 2000-område N16 især er udpeget på grund af de store, sammenhængende områder med kyst- og havnaturtyper med de tilknyttede yngle- og trækfugle.

Målsætning

Efter Natura 2000-planen er det overordnede mål at sikre, at naturtyper og arter, som Natura 2000-områderne er udpeget for, skal have en gunstig bevaringsstatus.

Det fremgår desuden af Natura 2000-planen, at området bidrager til at sikre eller genoprette levesteder for en levedygtig bestand af de udpegede arter på nationalt og/eller internationalt niveau.

Tilstanden og det samlede areal af levestederne for arterne lysbuget knortegås, hvinand, toppet skallesluger, pibesvane, sædgås, blå kærhøg, vandrefalk, trane, pomeransfugl, skestork, fiskeørn, klyde og hjejle, som trækfugl i området, skal sikres eller øges, således at der findes egnede raste- og fødesøgningssteder for arterne.

2.3. Plangrundlag

2.3.1. Kommuneplangrundlag, Jammerbugt Kommune

Lokalplan nr. 03-001 er i overensstemmelse med Jammerbugt Kommunes kommuneplan, Helhedsplan 2017-2029.

Lokalplanområdet er omfattet af kommuneplanramme 03.T1 – Vindmøller Thorup-Sletten¹, som udlægger området til tekniske anlæg, herunder specifikt vindmølleanlæg.

Det fremgår af kommuneplanrammen om områdets anvendelse, at der kan opføres minimum 9 ens vindmøller, med minimum 28,8 MW, med en højde på op til 150 m.

2.3.2. Kommuneplangrundlag, Vesthimmerlands Kommune

Vesthimmerlands Kommune har 20. september 2018 endeligt vedtaget kommuneplantillæg nr. 09-316-049 til kommuneplan 2009.

Kommuneplantillægget er vedtaget med henblik på at reducere afgrænsningen af planområdet til det ansøgte projekt samt præcisere, hvilke eksisterende vindmøller der skal nedtages inden rejsning af nye vindmøller. Derudover indeholder kommuneplantillægget supplementer til kommuneplanens retningslinjer, for så vidt angår det konkrete vindmølleområde, bl.a. i forhold til indbyrdes afstand mellem vindmøllerne samt ændring af harmonikravet.

¹ Jammerbugt Kommunes Helhedsplan 17-29, side 394.

Kommuneplantillægget udlægger området til tekniske anlæg, herunder specifikt vindmølleanlæg med mulighed for opførelse af minimum 7 vindmøller og maksimum 9 vindmøller med en totalhøjde på mellem 140-150 m.

2.3.3. Lokalplan nr. 03-001 og 1065

Generelt

Lokalplan nr. 03-001 og lokalplan nr. 1065 ophæver lokalplan nr. 90, *Vindmølleområde nr. 1 vest for Thorup*. Lokalplanerne er udarbejdet i ét samlet dokument.

Lokalplanernes formål er at sikre opstilling af 18 nye vindmøller med tilhørende anlæg og adgangsveje, således at vindmøllerne indpasses hensigtsmæssigt, jf. lokalplanens § 1.

Det fremgår af lokalplanernes § 3, at lokalplanområdet må anvendes til landbrugsdrift og vindmølleproduktion, hvor der kan opstilles 18 ens vindmøller samt tilhørende adgangsveje, arbejds- og vendepladser samt tekniske anlæg.

Det fremgår endvidere af lokalplanernes § 5, at vindmøllerne skal placeres i to parallelle rækker, som ligger 400 m fra hinanden. Vindmøllerne skal i hver række placeres, så de fremstår med ens indbyrdes afstand på ca. 322 m. Det fremgår endvidere, at vindmøllerne skal være ens og have en totalhøjde på mellem 140-150 m, ligesom vindmøllerne skal have et ensartet forhold mellem navhøjde og rotordiameter inden for intervallet 1:1,1 – 1:1,53.

Det fremgår desuden, at der kan opføres koblingshus(e), teknikhus, teknikbygning samt en transformerstation.

Natura 2000-områder

Det fremgår af lokalplanernes redegørelse s. 17, at projektområdet grænser op til Natura 2000-område N16, Løgstør Bredning, Vejlerne og Bulbjerg, idet de nye vindmøller, ligesom de eksisterende vindmøller, opstilles i en afstand af mindre end 100 m fra Natura 2000-området.

Det fremgår endvidere af redegørelsen, at kommunerne har vurderet, at det ikke på forhånd kan afvises, at opstillingen af de nye møller kan påvirke arter på udpegningsgrundlaget i de nærtliggende Natura 2000-områder væsentligt, hvorfor der er udarbejdet en Natura 2000-konsekvensvurdering.

På baggrund heraf vurderer kommunerne, at de arter, der indgår i udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområderne nr. F8, F12 og F13, berøres af vindmølleprojektet, men ikke beskadiges.

2.4. Miljørapporten

2.4.1. Generelt om miljørapporten

Kommunernes fælles miljørapport er dateret december 2016 og er udarbejdet

efter miljøvurderingsloven fra 2015 og omfatter bl.a. forholdet til Natura 2000-området.

Natura 2000-konsekvensvurderingen og miljørapporten overlapper i vidt omfang hinanden, set i forhold til Natura 2000-områder, herunder påvirkningen af fugle. Nedenfor er således kun gengivet de dele af miljørapporten, som supplerer konsekvensvurderingen.

2.4.2. Fugle

Fugle er beskrevet i miljørapporten, s. 90-94.

Feltundersøgelse

Det fremgår af miljørapporten s. 91, at der er gennemført en feltundersøgelse, der belyser, hvilke fuglearter der passerer 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. Det fremgår endvidere, at trækretninger og højdemålinger indgår i beregninger og vurderinger i forbindelse med belysning af den potentielle kollisionsrisiko for de pågældende arter.

Det fremgår desuden, at der ved feltundersøgelserne af fuglenes forekomst i undersøgelsesområdet blev registreret over 170.000 individer, fordelt på i alt 59 forskellige arter, hvoraf 20 arter er opført på udpegningsgrundlaget for de nærtliggende Natura 2000-områder. I alt 11 arter, der er opført på udpegningsgrundlaget for de nærliggende fuglebeskyttelsesområder, er ikke registreret ved undersøgelsen.

Det fremgår endvidere, at langt hovedparten af de rastende fugle fouragerer inden for Natura 2000-området på strandene vest for projektområdet, og kun relativt få fugle er observeret inden for selve projektområdet.

2.5. Natura 2000-konsekvensvurdering

2.5.1. Generelt

Kommunerne har forud for den endelige vedtagelse af planerne fået udarbejdet en Natura 2000-konsekvensvurdering (herefter benævnt *konsekvensvurdering*) af en privat rådgivningsvirksomhed. Konsekvensvurderingen er udgivet 1. december 2016.

I konsekvensvurderingen gengives først lovgrundlaget samt vejledninger til

brug for udarbejdelsen af vurderingen. Derefter gengives en beskrivelse af selve vindmølleprojektet, hvorefter de enkelte Natura 2000-områder, N15 og N16, samt bilag IV-arter gennemgås. Derefter beskrives de metoder og undersøgelser, der er anvendt, og sidst i rapporten fremgår selve (konsekvens)vurderingen. Endelig indeholder konsekvensvurderingen et afsnit omkring kumulative forhold og afværgeforanstaltninger.

I det følgende gengives de dele af konsekvensvurderingen, som er relevante i forhold til denne sag.

2.5.2. Vindmølleprojektet

Konsekvensvurderingen s. 12-14 indeholder en beskrivelse af vindmølleprojektet.

I beskrivelsen heraf fremgår bl.a. s. 13, at vindmølleparken, med en defineret bufferzone på 250 m ved hver af de nye møller, potentielt vil medføre et fortrængningsareal for fugle på ca. 290 ha. Bufferzonen på 250 m er fastlagt ud fra en forstyrrelsesafstand, inden for hvilken fugle antages at kunne blive påvirket fra vindmøller. Der henvises i forlængelse heraf til Kahlert, et al., 2010.

2.5.3. Natura 2000-områder

Natura 2000-område N16

Konsekvensvurderingen s. 16 indeholder en nærmere beskrivelse af Natura 2000-området N16.

Det vurderes i konsekvensvurderingen s. 18, at arter på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområderne F8, F12 og F13 *kan* berøres af vindmølleprojektet. Det vurderes endvidere, at fuglebeskyttelsesområderne F19 og F20 ligger i så stor en afstand fra planområdet, at planerne ikke påvirker arter på udpegningsgrundlaget i disse to områder.

Det fremgår af tabel 4-2, i konsekvensvurderingen s. 19, at blå kærhøg og rørhøg er på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F13.

Potentielle påvirkninger af Natura 2000-området

Det fremgår af konsekvensvurderingen s. 24-26, at de potentielle påvirkninger af Natura 2000-området og bilag IV-arter kan ske i anlægsfasen, i selve driftsfasen og i forbindelse med nedtagningsfasen.

I forhold til fugle og flagermus vil de væsentligste potentielle effekter fra vindmøllerne knytte sig til tab af habitat (raste- og fourageringsområder), barriereeffekt og kollisionsrisici.

I forhold til tab af raste- og fourageringsområder fremgår det af konsekvensvurderingen s. 24, at tab af raste- og fourageringsområder enten kan skyldes et direkte fysisk habitattab eller en forstyrrelseseffekt, som medfører, at arterne undgår områderne. Vindmøller opstilles ofte på dyrkede arealer, der er

potentielle fourageringsområder for bl.a. svaner, gæs og hjejler.

Det fremgår endvidere, at det er påvist, at vejtrafik har en forstyrrelseseffekt på kortnæbbet gås inden for en afstand på ca. 500 m. Det vurderes derfor, at aktiviteter i anlægs- og nedtagningsfasen vil medføre en tilsvarende forstyrrelsesafstand ved opstilling af vindmøller.

Det fremgår endvidere af s. 25, at møllerne i driftsperioden alene vil udgøre et forstyrrende element for fouragerende arter, og det er påvist, at eksempelvis kortnæbbede gæs, som udgangspunkt, udviser forstyrrelsesadfærd inden for en zone på 200 m for mindre møller med en totalhøjde på 67 m. Studierne viser også, at der gennem en årrække sker en markant tilvæning til møllerne, så forstyrrelseszonen 10 år efter etablering var reduceret til 40 m, og der fandtes fouragerende gæs inde i selve vindmølleparken.

Det fremgår desuden, at det generelt gælder, at forstyrrelseszonen omkring vindmøllerne er proportional med møllernes højde.

2.5.4. Metoder

Feltundersøgelser vedrørende fugle

Feltundersøgelsen er uddybende beskrevet i miljørapporten s. 91 og er gengivet ovenfor i afsnit 2.4.2.

Det fremgår desuden af konsekvensvurderingen s. 28, at der er udført analyser over habitattab og kollisionsrisici for et udvalg af arter opført på udpegningsgrundlaget for de nærtliggende Natura 2000-områder. Udvælgelsen er sket på baggrund af eksisterende viden og kortlægningen af yngle- og trækfugles forekomst og hyppighed i området, samt i hvilket omfang arterne benytter omgivelserne omkring projektområdet samt selve projektområdet.

Teoretisk tab af raste- og fourageringsområder - fortrængning

Det fremgår af konsekvensvurderingen s. 28, at der er foretaget en beregning af det teoretiske tab af raste- og fourageringsområder for fugle. Det fremgår endvidere, at problemstillingen primært vedrører rastende fugle, der anvender projektområdet til rast og /eller fouragering.

Det fremgår endvidere s. 28, at fugle, der raster i det foreslåede projektområde, i anlægs- og driftsfasen vil kunne blive forstyrret af henholdsvis anlægsaktiviteterne og møllernes tilstedeværelse og drift og derved blive fortrængt fra ellers egnede raste- og fourageringsområder.

Det fremgår i forlængelse heraf på s. 29, at det teoretiske tab er beregnet ud fra den konservative forudsætning, at markerne i vindmølleområdet alle er egnede fourageringsområder, og at fuglene fouragerer jævnt fordelt over området. Forstyrrelseszonen er fastsat med en afstand på 250 m fra møllerne, og i bufferzonen indgår endvidere en afstand på 10-100 m fra øvrige landskabselementer. En beregning af, hvor mange fugle der kan fortrænges som følge

af anlægsarbejder eller møllernes drift og tilstedeværelse, forudsætter et kendskab til, hvor mange fugle af de enkelte arter, der anvender mølleområdet til rast og/eller fouragering. Selvom der givetvis er mange "gengangere" i sumtallene for rastende fugle i projektområdet, er det, ud fra en "worst case" scenario betragtning, valgt at benytte sumtallene i disse beregninger. Desuden er der i beregningen ikke taget højde for, at fuglene har vænnet sig til de eksisterende møller og også vil vænne sig til de nye møller, så kollisionsrisikoen er formentlig betydeligt overvurderet i det nye vindmølleprojekt.

Kollisionsberegninger

Det fremgår af konsekvensvurderingen s. 29, at der er foretaget beregninger af kollisionsrisikoen for såvel trækkende som rastende fugle.

Hvordan beregningerne er foretaget for henholdsvis trækkende og rastende fugle, fremgår af konsekvensvurderingen s. 30.

2.5.5. Naturforhold i vindmølleområdet ved Thorup-Sletten

Det fremgår af tabel 6-1, s. 34, at der blev observeret 11 enkeltindivider af blå kærhøg i undersøgelsesområdet ved Thorup Sletten. Det fremgår af samme tabel, at rørhøg er observeret i området med 16 enkeltindivider.

2.5.6. Konsekvensvurdering

Fokusarter

Det fremgår af konsekvensvurderingen s. 46, at det er vurderet, at vindmølleprojektet potentielt kan påvirke tre arter af ynglende fugle og ni arter af trækfugle, der indgår i udpegningsgrundlaget for Natura 2000-områderne med et eller flere af omkringliggende fuglebeskyttelsesområder.

Fokusarterne er følgende arter: skestork, pibesvane, sangsvane, knopsvane, kortnæbbet gås, grågås, sædgås, lysbuget knortegås, blå kærhøg, hedeheg, hjejle og trane.

Det fremgår af konsekvensvurderingen, at vurderingen er foretaget på baggrund af, i hvilket omfang fuglene udnytter det eksisterende og det planlagte vindmølleområde, som belyst gennem de foretagne undersøgelser, og i forhold til, om yngle- eller trækfuglene generelt forekommer i nationalt betydende antal i de potentielt berørte Natura 2000-områder.

Herudover er der specielt fokus på ynglefugle, der er opført på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F8, henholdsvis klyde, havterne og almindelig ryle.

For de øvrige arter på udpegningsgrundlagene gælder, at deres foretrukne yngle- og fourageringsområder ligger i stor afstand (> 10 km) til det foreslåede mølleområde, og/eller at mølleområdet ikke rummer potentielt egnede levesteder for disse arter, og som derfor er meget fåtalligt forekommende in-

den for det undersøgte område. Dette gælder eksempelvis ynglende og fouragerende terner, flere arter af vadefugle, svømmeænder, havdykænder samt enkelte af de ret få arter af rovfugle, der er registreret i forbindelse med undersøgelserne.

Forekomster af småfugle er i udgangspunktet ikke vurderet at være et problem i relation til kollisionsrisici eller anden påvirkning, idet områdets geografi ikke vurderes at være af en karakter, der koncentrerer forekomster af denne gruppe af fugle.

Kollisionsrisiko for trækkende eller rastende fugle

Kollisionsrisiko for trækkende eller rastende fugle er behandlet i konsekvensvurderingen s. 49-54.

Det fremgår af konsekvensvurderingen s. 49, at gæs, hejle og svaner må forventes at udgøre den største del af kollisionerne alene på grund af, at det er disse fugle, der udnytter området og passerer projektområdet i de største antal.

Det fremgår endvidere af s. 49, at en meget stor del af de fugle, der trækker gennem undersøgelsesområdet, flyver i en højde, der er sammenfaldende med rotorhøjden af møllerne på 20-150 m, og derfor med en risiko for, at de kolliderer med møllerne. Antallet af fugle er beregnet ud fra en worst case betragtning, som beskrevet i metodeafsnittet.

I tabel 7-2, på s. 49, fremgår de beregnede årstotaler (antal individer) af udvalgte arter, der trækker gennem undersøgelsesområdet ved Thorup Sletten. Det fremgår af tabellen, at det beregnede årstotal for blå kærhøg er 66 individer.

I tabel 7-3, på s. 50, fremgår de beregnede årstotaler (antal individer) af udvalgte arter, der raster i undersøgelsesområdet ved Thorup Sletten. Det fremgår af tabellen, at det beregnede årstotal for blå kærhøg er 11 individer. Tallet er baseret på antallet af trækkende fugle.

Det fremgår herefter s. 50, at der ved kollisionsberegningerne er forudsat, at en meget stor andel af fuglene udviser en udpræget undvigeadfærd over for vindmøller. Det fremgår desuden af s. 51, at det for flere øvrige fokusarter ikke har været muligt at beregne kollisionsrisiko på grund af lav hyppighed i undersøgelsesområdet.

I tabel 7-4, i konsekvensvurderingen s. 51, fremgår det beregnede antal kollisioner pr. år for trækkende og rastende fugle for de udvalgte fokusarter. Antallet af kollisioner er sammenholdt med PBR.² Det fremgår af tabellen, at lokalbestanden af blå kærhøg (i perioden 2004-2009) er 11, og at PBR udgør 1. Ud for antal kollisioner af trækkende og rastende blå kærhøg er der indsat

² Potential Biological Removal, som er et mål for den ekstra ikke-naturlige mortalitet, som en bestand kan pådrage sig, og fortsat være bæredygtig.

en streg, og der fremgår således ikke et tal/beregning. Der fremgår heller ikke i øvrigt en vurdering i ord.

I konsekvensvurderingen s. 50-53 gennemgås herefter kollisionsrisikoen for sangsvane, hjejle, grågås og kortnæbbet gås.

Det fremgår endvidere, s. 53, at 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.

Det fremgår desuden af s. 53, at ovenstående vurderinger skal ses i sammenhæng med, at området i dag også har vindmøller, om end de er mindre end de projekterede vindmøller. Det betyder, at merdødeligheden af fugle vil være mindre end de beregnede potentielle dødeligheder for fuglearterne. Samlet set er der beregnet en fugledødelighed ved kollision i hele den planlagte vindmøllepark på 398 fugle pr. år. Det svarer til, at hver af de nye møller bidrager med 19,9 fuglekollisioner pr. år, heraf udgør hjejle alene de 11,5.

Fortrængning

Fortrængning er behandlet i konsekvensvurderingen s. 54-60.

Det fremgår af konsekvensvurderingen s. 54, at der kun er foretaget analyser i forhold til fortrængning for rastende fugle, fordi betydningen af fortrængning af trækkende fugle er helt ubetydelig.

Det fremgår endvidere, s. 54, at undersøgelserne viser, at de rastende fugle allerede i dag i vid udstrækning undgår at raste i området med de eksisterende møller, og at 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 antagelsesvis har en forstyrrelseszone på op til 250 m mod de nuværende møllers 100 m forstyrrelseszone. Med denne konservative antagelse vil forstyrrelseszonen overlappende strandengene i Natura 2000-området med et areal på 19,6 ha ud af i alt 565 ha strandeng inden for fuglebeskyttelsesområde F8, svarende til 3,4 %. Strandengene vil ikke blive forringede som naturtype og vil stadig kunne fungere som raste- og fourageringsområde for fugle efter en tilvænningsperiode på ca. 1 år.

I figur 7-2, s. 56, ses et kort over planområdet, hvor vindmøllerne er indtegnet. Rundt om hver enkelt vindmølle er der desuden indtegnet en bufferzone på 250 m. Det ses af figuren, at bufferzonen overlapper med den del af Natura 2000-området, N16 (fuglebeskyttelsesområde F8), der er placeret tættest på vindmøllerne. Der er således overlap i den sydligste del af området (ved den

sydligste vindmølle) og i den nordvestlige del af området, ved de tre vindmøller, som er placeret tættest på Natura 2000-området.

Tabel 7-6, s. 57, viser det udnyttede areal for rastende fugle inden for undersøgelsesområdet og det beregnede potentielle fortrængningsareal og antal potentielt fortrængte fugle i undersøgelsesområdet. Tabellen viser fortrængningsarealet for kortnæbbet gås (19,1 ha), hjejle (16,1 ha), grågås (34 ha), sangsvane (17,6 ha), knopsvane (3 ha), skestork (0 ha), lysbuget knortegås (0 ha) trane (-).

Tabellen uddybes på side 57-59, vedrørende lysbuget knortegås, hjejle, sangsvane og grågås og kortnæbbet gås.

Det fremgår af konsekvensvurderingen s. 60, at der ud fra en konservativ antagelse af en forstyrrelseszone på 250 m omkring vindmøllerne – vil være et tab af raste- og fourageringsområder for de enkelte arter, jf. tabel 7-6, som er gengivet ovenfor.

Det fremgår endvidere, at i forhold til det samlede strandengsareal på 22.000 ha 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.

Det fremgår endeligt, at tabet vil være begrænset og fortrængningen vil ikke medføre nogen påvirkning af arternes overlevelsessevne inden for de nærtliggende Natura 2000-områder.

Barriereeffekt

Barriereeffekt er beskrevet i konsekvensvurderingen s. 60-62.

Det fremgår af konsekvensvurdering s. 60, at barriereeffekten kan opstå, når vindmøller, af trækkende og forbipasserende fugle, kan opfattes som en barriere, de skal flyve udenom eller over, hvorved fuglene forbruger mere energi, end de ellers ville have gjort. Det fremgår endvidere, at nogle trækkende fugle har udpræget undvigeadfærd og at hjejle synes at være den art der har svagest undvigeadfærd. Herefter gennemgås, på s. 61, barriereeffekt i forhold til grågås, sædgås og kortnæbbet gås.

Samlet vurdering af fugle

Der er i konsekvensvurderingen s. 62 foretaget en samlet vurdering af påvirkningen af fugle, optaget på udpegningsgrundlag.

Det fremgår således, at skønt der for flere arter er beregnet et potentielt tab af

fugle ved kollision med de nye møller, vurderes det, at andelen for alle undersøgte arter vil ligge inden for den bæredygtige dødelighed for bestanden i de berørte fuglebeskyttelsesområder beliggende i Natura 2000-områderne nr. N16 og N15.

Det fremgår endvidere, at den største potentielle påvirkning er konstateret for hjejle, sangsvane, grågås og kortnæbbet gås. Heraf er kun kortnæbbet gås opført på udpegningsgrundlaget for det nærmest beliggende fuglebeskyttelsesområde, F8. Med undtagelse af hjejle, udviser alle arterne stigende bestandsstørrelser både på nationalt og internationalt plan.

Det fremgår endvidere, at under en konservativ antagelse af, at de rastende og fouragerende fugle vil holde en afstand på 250 m til møllerne, vil der være et vist tab af raste- og fourageringsområder, som udnyttes af fuglene i dag.

Det fremgår desuden, at tabet for kortnæbbet gås, der er den eneste af fokusarterne, som er opført på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F8, er beregnet til ca. 8 % inden for undersøgelsesområdet. Tabet vil dog være begrænset, idet fortrængningsarealet kun udgør 0,1 % af hele strandensarealet i N16. Projektet vil derfor ikke medføre nogen påvirkning af arternes overlevelsessevne inden for de respektive fuglebeskyttelsesområder, da de fortrængte fugle kan finde nye rasteområder af tilsvarende kvalitet inden for nærområdet. Desuden vil der, som i dag, ske en gradvis tilvænnning til møllerne, så fugle fremover vil raste- og fouragere nærmere end 250 meter fra møllerne.

Det fremgår endelig, at vindmølleprojektet ved Thorup-Sletten vil medføre, at barriereeffekten for lokalt trækkende fugle øges i forhold til i dag. Arealet med vindmøller udvides, og effektafstanden udvides til at omfatte en afgrænsning af vindmølleområdet i en afstand på op til ca. 250 m fra møllerne, som følge af etableringen af højere møller med en større vingeradius. Barriereeffekten i landskabet er dog så begrænset, at det ikke vil have nogen indflydelse på arternes overlevelse og bestandsudvikling inden for de respektive Natura 2000-områder.

2.6. Klagerne og bemærkningerne hertil

2.6.1. Korrespondance i klagesagen

Klager 1

I sagen indgår klagen dateret 29. november 2018. Klageren har uddybet sin klage i skrivelser dateret den 6. februar 2019 samt 4. marts 2019.

Klager 2

I sagen indgår klagen af 31. oktober 2018. Klagerne har uddybet sin klage i skrivelser dateret 31. oktober 2018, 19. februar 2019, 24. april 2019 og 13. juni 2019.

Klager 3

I sagen indgår klagen af 31. oktober 2018. Klageren har uddybet sin klage i skrivelser dateret 31. oktober 2018, 24. april 2019 og 24. april 2020.

Klager 4

I sagen indgår klagen af 31. oktober 2018. Klageren har uddybet sin klage i skrivelser dateret 20. december 2018, 20. januar 2019 og 21. maj 2019.

Kommunerne

Jammerbugt og Vesthimmerlands kommuner er kommet med fælles bemærkninger til alle klagerne den 20. november 2018 i form af et notat udarbejdet af en konsulentvirksomhed vedrørende konsekvensvurderingen og øvrige bemærkninger den 20. december 2018.

Klagerne og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor i forhold til det klagepunkt, som Planklagenævnet har besluttet at behandle. De øvrige klagepunkter er kort oplistet nedenfor.

2.6.2. Påvirkning af udpegningsgrundlag

Klagernes bemærkninger

Klager 1 gør gældende, at opstilling af store vindmøller i planområdet vil have væsentlige negative effekter, i forhold til habitatområdets udpegningsgrundlag, og indebære stor risiko for fuglekollisioner, idet møllerne ønskes placeret umiddelbart uden for Natura 2000-afgrænsningen til Løgstør Brednings habitatområde og strandenge, hvor bl.a. skestork, trane, andefugl, gæs og mange vadefuglearter, heriblandt hjejle, raster og fouragerer.

Klageren anfører, at det er kommunens ansvar at leve op til habitatdirektivets krav og sikre gunstig bevaringsstatus for udpegningsgrundlaget – ikke kun inden for habitatgrænsen - men også hvis projektet ligger på grænsen af området eller længere uden for habitatområdet, som vil kunne påvirkes. Det fremgår af Naturbeskyttelsesloven § 19 e. Klageren henviser desuden til et notat³ fra Miljøministeriet, som bl.a. anfører, at konsekvensvurderingen skal kunne udelukke, at en aktivitet medfører skade på Natura 2000-området, ellers kan der ikke meddeles tilladelse.

Klageren ønsker at henlede opmærksomheden på en sammenlignelig sag Bulgarien, hvor EU-kommissionen⁴ har afsagt en dom vedr. vindmølleplanlægning for et ikke udpeget fuglebeskyttelsesområde i Bulgarien.⁵

Klageren anfører sammenfattende, at vindmølleprojektet vil påvirke en lang række fuglearter, optaget på udpegningsgrundlaget for de forskellige fuglebeskyttelsesområder inden for Natura 2000-område N16, hvilket er i strid

³ Klageren henviser til et notat fra Miljøministeriet med sagsnr. NST-4105-000002.

⁴ Planklagenævnet antager, at klageren mener EU-domstolen.

⁵ EU-domstolens dom i sag C-141/14 (Kaliakra-dommen).

med bl.a. habitatdirektivet.

Kommunernes bemærkninger

Kommunerne anfører, at konsekvensvurderingen må betragtes som et absolut worst case scenarie i forhold til at vise evt. påvirkninger af fugle på udpegningsgrundlaget.

Kommunerne gennemgår især kollisionsrisikoen for fokusarterne udvalgt på baggrund af udpegningsgrundlaget.

Kommunerne gennemgår bl.a. hjejle, sangsvane, kortnæbbet gås, skestork og trane og anfører endvidere, at 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.

2.6.3. Fortrængning

Klagerens bemærkninger

Klager 1 henviser til miljørapporten side 92-93, hvor det fremgår, at etablering af vindmøller vil afføde et begrænset tab grundet fortrængning, og at dette ikke vil medføre nogen påvirkning af arternes overlevelsessevne inden for Natura 2000-området.

Klageren mener ikke, at påstanden om ingen negativ påvirkning er dokumenteret, og påstanden kan ikke bygge på formodninger, men alene faglig dokumentation og begrundelser. Klageren oplyser, at vindmøllearealet er 3 dobbelt, effektafstanden udvidet til et område på 250 m fra møllerne og det bestrøgne areal udvides fra 25.500 km² til 265.500 km². Fortrængningsarealet vil blive på 290 ha, og samtidig vil forstyrrelseszonen overlapse strandengene i Natura 2000-området med 19,6 ha til i alt 565 ha – eller 3,4%. Alt sammen vil betyde en stor forøgelse i det potentielle antal kollisioner pr. mølle og dermed arts tab.

Kommunernes bemærkninger

Kommunerne henviser til konsekvensvurderingen, hvor det fremgår, at der ved etableringen af de nye møller vil ske en forskydning af forstyrrelseszonerne for fugle, men også en udvidelse af det samlede potentielle fortrængningsareal, idet de nye større møller antagelsesvis har en forstyrrelseszone på op til 250 m mod de nuværende møllers 100 m forstyrrelseszone. Med denne konservative antagelse vil forstyrrelseszonen overlapse strandenge med et lille areal svarende til ca. 0,1 % af det samlede strandengsareal inden for Natura 2000-område N16. Der vil stadig være tilstrækkelige potentielle fourageringsarealer for fugle inden for og udenfor Natura 2000-området, og der vil desuden ske en gradvis tilvæning til de nye møller i området. Forstyrrelsen er dermed ubetydelig og vil ikke skade de relevante arter, der indgår i udpegningsgrundlaget og fouragerer på strandenge.

2.6.4. Øvrige klagepunkter

Klagerne har anført en lang række yderligere klagepunkter over konsekvensvurderingen, miljørapporten samt planerne. Disse er bl.a.:

- At undersøgelsesmetoden, i forhold til de foretagne observationer af fuglelivet, er mangelfulde og utilstrækkelige.
- At en lang række konkrete fuglearter vil påvirkes af vindmøllerne.
- At vindmøllerne vil medføre en barriereeffekt for fugle på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området.
- At de kumulative effekter af de mange eksisterende og planlagte vindmøller i området ikke er tilstrækkelig belyst.
- At kommunen ikke har foretaget en kortlægning og undersøgelse af en lang række bilag IV-arter.
- At undersøgelsen af flagermus er utilstrækkelig.
- At kommunen ikke har gjort brug af nyeste videnskabelige viden om vindmøllers påvirkning af flagermus.
- At alternativer ikke er beskrevet i miljørapporten.
- At der ikke er foretaget beregninger i forhold til 0-alternativet.
- At miljørapporten er mangelfuld i forhold til at belyse støj- og skyggegener for fugle på udpegningsgrundlaget.
- At den sammenfattende redegørelse ikke opfylder miljøvurderingslovens § 20, stk. 4.
- At miljørapporten tager udgangspunkt i forkert vindmølleeffekt.
- At kommunen mangler at besvare en borgerhenvendelse, hvilket er i strid med Århus-konventionen, hvorfor sagen skal hjemvises, således spørgsmålene kan besvares.
- At borgerinddragelsen har været mangelfuld.
- At vindmøllestøj udgør en sundhedsrisiko.
- At byggetilladelsen indeholder tilladelse til opførelse af 2 prototypevindmøller, hvilket ikke fremgik af miljørapporten, og der vil derfor være andre miljøpåvirkninger som følge af disse to testvindmøller.
- At vindmøllerne medfører visuel påvirkning.
- At vindmøllerne vil have uheldige konsekvenser for en større kvægfarm, da overproduktion af el fra vindmøllerne kan medføre adfærd ændringer hos køerne.
- At støjgrænserne ikke overholdes.
- At det bør undersøges, om vindmøllerne kan flyttes ind i Natura 2000-området, eftersom dette er under revision.
- At kommunen har påvirket politikerne på baggrund af økonomiske forhold og at der er sket finansiell magtfordrejning.
- At lokalplanen er i strid med planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1.
- At lokalplanen er i strid med bekendtgørelse nr. 1590 om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller.
- At lokalplanen har en række mangler vedrørende et lavbundsområde og klagerne henviser til en lang række forskellige sagsbehandlingsfejl, som klagerne mener kommunen har foretaget.

- At lokalplanen er i strid med kommuneplanen.

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

3.1.1. Planklagenævnets prøvelse i den konkrete sag

Planklagenævnet kan tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3.⁶

I forbindelse med den konkrete sag har Planklagenævnet efterprøvet om reglerne om beskyttelse af Natura 2000-områder er overholdt, jf. afsnit 3.2.

3.1.2. Klager over planerne

Klager 2 klagede – samtidig med klagen over miljørapporten – også over følgende andre afgørelser:

- Jammerbugt Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 03-001, vindmøller Thorup Sletten, Gøttrup.
- Vesthimmerlands Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 1065, vindmøller, Thorup Sletten.
- Vesthimmerlands Kommunes endelige vedtagelse af kommuneplan-tillæg nr. 09-316-049 til kommuneplan 2009.

Klager 3 klagede – samtidig med klagen over miljørapporten - også over Jammerbugt Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 03-001, vindmøller Thorup Sletten, Gøttrup.

Klager 4 klagede – samtidig med klagen over miljørapporten – også over følgende andre afgørelser:

- Vesthimmerlands Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 1065, vindmøller, Thorup Sletten.
- Vesthimmerlands Kommunes endelige vedtagelse af kommuneplan-tillæg nr. 09-316-049 til kommuneplan 2009.

Sekretariatet for Planklagenævnet udsendte den 7. februar 2019 breve til klagerne og vejledte om, at såfremt klagerne ønskede at påklage de øvrige afgørelser, skulle der oprettes separate klager i klageportalen. Klagerne har ikke oprettet yderligere klager i klageportalen og betalt gebyr. Planklagenævnet har på den baggrund ikke behandlet klagerne over disse afgørelser.

⁶ Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020.

3.2. Påvirkning af Natura 2000-områder (fugle)

3.2.1. Generelt om Natura 2000-områder i forbindelse med planvedtagelser Væsentligheds- og konsekvensvurderinger

I fuglebeskyttelsesdirektivet⁷ og habitatdirektivet⁸ 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 Ramsarområder efter Ramsar-konventionen. 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 lovgivninger, bl.a. planhabitatbekendtgørelsen.⁹

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. 1.¹⁰

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

Det forudsættes således i bestemmelserne, at der først skal foretages en vurdering af, om planen kan påvirke et habitatområde væsentligt (væsentligheds-

⁷ 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.

⁸ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

⁹ Bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

¹⁰ Dette gælder dog ikke planforslag, som er direkte forbundet med eller nødvendige for et Natura 2000-områdets forvaltning.

vurdering). Hvis dette er tilfældet, skal der foretages en vurdering af virkningen på området (konsekvensvurdering), og denne vurdering skal indgå i planens redegørelse.

Lokalitetens integritet

Et Natura 2000-områdes integritet omfatter dens 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.¹¹

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.¹²

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.

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.¹³ Ifølge EU-domstolen forudsætter en tilladelse til

¹¹ EU-Kommissionens meddelelse "Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter – Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF", 2018, afsnit 3.6.4.

¹² EU-Domstolens dom af 11. april 2013 i sag C-258/11 (Sweetman), præmis 39.

¹³ EU-domstolens dom af 11. april 2013 i sag C-258/11 (Sweetman), præmis 32.

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.¹⁴ 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. 3.¹⁵

Det fremgår endvidere af EU-Kommissionens meddelelse om artikel 6, at formlene 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).¹⁶

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.¹⁷ Det følger endvidere af Generaladvokatens forslag til afgørelse,¹⁸ at det er højst sandsynligt, at arealerne umiddelbart i nærheden af møllerne ikke længere er lige så attraktive for alle beskyttede fuglearter.

Planlægning uden for Natura 2000-området

Med hensyn til den geografiske udstrækning af beskyttelsen har EU-domstolen i Moorburg-sagen fastslået følgende:¹⁹

¹⁴ EU-domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02 (Waddenzee), præmis 36.

¹⁵ EU-domstolens dom af 14. januar 2016 i sag C-399/14 (Grüne Liga Sachsen), præmis 54.

¹⁶ EU-Kommissionens meddelelse "Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter – Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF", 2018, afsnit 2.9.2.

¹⁷ EU-domstolen dom af 14. januar 2016 i sag C-141/14 (Kaliakra), præmis 75-76.

¹⁸ Forslag til afgørelse i sag C-141/14, præmis 97.

¹⁹ EU-Domstolens dom af 26. april 2017 i sag C-142/16 (Moorburg), præmis 29.

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.²⁰

Krav til 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, 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:

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

²⁰ Habitatvejledningen (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, afsnit 4.4.1.

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 gives tilladelse til 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:²¹

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

EU-domstolen har desuden i Holohan-dommen fastslået følgende i forhold til konsekvensvurderinger:²²

²¹ Habitatvejledningen, december 2020, afsnit 4.3.

²² EU-domstolens dom af 7. november 2018 i sag C-461/17 (Holohan), præmis 37 og 38.

37. [...] alle de aspekter, der kan påvirke [bevaringsmålsætningerne for lokaliteten], [skal] identificeres, og eftersom vurderingen skal indeholde fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner herom, må det fastslås, at alle de levesteder og arter, med hensyn til hvilke lokaliteten er beskyttet, skal identificeres. Den omstændighed, at alle de levesteder og arter, for hvilke området er beskyttet, ikke er blevet identificeret i denne vurdering, indebærer en tilsidesættelse af de ovenfor nævnte krav, og de fjerner dermed ikke [...] enhver rimelig videnskabelig tvivl i forhold til skadevirkninger for den beskyttede lokalitets integritet [...].

38. Det skal ligeledes tilføjes, at eftersom det af vurderingen tydeligt skal fremgå, hvorfor de beskyttede levesteder og arter ikke påvirkes, kan det [...] i visse tilfælde 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.

3.2.2. Planklagenævnets vurdering i forhold til fugle

Generelt

Klager 1 har anført, at vindmølleprojektet vil påvirke en lang række fuglearter, optaget på udpegningsgrundlaget for de forskellige fuglebeskyttelsesområder, hvilket er i strid med bl.a. habitatdirektivet, jf. afsnit 2.6.2.

Den konkrete sag vedrører flere planer, som muliggør opførelse af 18 vindmøller, som ligger op til Natura 2000-område N16, Løgstør Bredning, Vejlerne og Bulbjerg, som omfatter habitatområde H16 og fuglebeskyttelsesområderne F8, F12, F13, F19 og F20 samt Ramsar-område nr. 6.

Udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F13 er bl.a. rørhøg og blå kærhøg. Fuglebeskyttelsesområdet ligger ca. 3,5 km fra planområdet, i tilknytning til fuglebeskyttelsesområde F8.

Rørhøg

Det er vurderet i konsekvensvurderingen, at vindmølleprojektet potentielt kan påvirke især 12 arter, der indgår i udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområderne (fokusarter). Rørhøg, som er på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F13, er ikke medtaget som fokusart. Det fremgår ikke, hvorfor rørhøg efter kommunernes vurdering ikke skulle være relevant at belyse nærmere.

Det fremgår af konsekvensvurderingen tabel 6-1, s. 34, at rørhøg er observeret i undersøgelsesområdet med 16 enkeltindivider.

Planklagenævnet finder, at arten rørhøg skulle have været medtaget som fokusart. Nævnet har navnlig lagt vægt på, at rørhøg ved feltundersøgelsen er observeret med 16 individer. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at arten har et stort fourageringsområde og ofte fouragerer over dyrkede marker, enge og

græsarealer, ligesom nævnet har lagt vægt på, at arten i 2019 er registreret med 34 ynglepar i de Østlige Vejler, som hører til en af Danmarks største bestande.

Planklagenævnet finder således, at der foreligger en retlig mangel ved konsekvensvurderingen, idet denne ikke indeholder fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl, set i forhold til påvirkningen af rørhøg, jf. Sweetman-dommen.²³ Der henvises endvidere til Holohan-dommen,²⁴ hvor det bl.a. fremgår, at det også tydeligt skal fremgå, hvorfor beskyttede levesteder og arter ikke påvirkes.

Blå kærhøg

Det fremgår af konsekvensvurderingen s. 46, at fokusarterne er udvalgt fordi vindmølleprojektet potentielt *kan* påvirke disse arter. I konsekvensvurderingen s. 47, fremgår det, at rovfuglen blå kærhøg er udvalgt som en fokusart.

Det fremgår desuden, at der blev observeret 11 enkeltindivider af blå kærhøg i forbindelse med feltundersøgelsen, og at de beregnede årstotaler (antal individer) af blå kærhøg, som henholdsvis trækker gennem området og raster i området, er 66 og 11 individer. PBR er beregnet til 1 individ pr. år. Der fremgår desuden beregnede antal kollisioner pr. år for trækkende og rastende fugle for de udvalgte fokusarter, men der er ikke beregnet kollisionsrisiko for blå kærhøg eller på anden måde foretaget en estimering eller vurdering af kollisionsrisikoen.

I forhold konsekvensvurderingens afsnit om kollision (s. 49-55) fremgår det, at etableringen af de nye møller ikke medfører 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 de øvrige fokusarter.²⁵ Dette er ikke begrundet yderligere.

I forhold til konsekvensvurderingens afsnit om fortrængning og barriereeffekt er blå kærhøg ikke nævnt.

I konsekvensvurderingens afsnit om samlet vurdering for fugle er rovfugle, herunder blå kærhøg, ikke nævnt.

Planklagenævnet finder således, at der foreligger en retlig mangel ved konsekvensvurderingen, idet denne ikke indeholder fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnska-

²³ EU-domstolens dom af 11. april 2013 i sag C-258/11 (Sweetman), præmis 44.

²⁴ EU-domstolens dom af 7. november 2018 i sag C-461/17 (Holohan), præmis 37 og 38.

²⁵ Andre arter end sangsvane, hjejle, grågås og kortnæbbet gås, som er behandlet særskilt i afsnittet.

belig tvivl, set i forhold til påvirkningen af blå kærhøg, jf. Sweetman-dommen.²⁶ Der henvises endvidere til Holohan-dommen,²⁷ hvor det bl.a. fremgår, at det også tydeligt skal fremgå, hvorfor beskyttede levesteder og arter ikke påvirkes.

3.2.3. Planklagenævnets vurdering i forhold til fortrængning

Fortrængning

Klager 1 har gjort gældende, at miljørapportens konklusioner i forhold til fortrængning er udokumenterede, jf. afsnit 2.6.3.

Planklagenævnet finder, at vindmøller i eller uden for et fuglebeskyttelsesområde efter omstændighederne vil kunne medføre en sådan forstyrrelse i et område (fortrængningszone), at dette udgør en skade på fuglebeskyttelsesområdet integritet. Dette kan være tilfældet, hvis en eller flere fuglearter på udpegningsgrundlaget ikke på lang sigt vil kunne opretholde sig selv som en levedygtig bestanddel af deres naturlige levesteder. Ved vurderingen af, om en forstyrrelse har et sådant omfang, må faktorer såsom intensitet, hyppighed og varighed af forstyrrelsen tages i betragtning.

Spørgsmålet er således, om kommunerne i tilstrækkeligt omfang har foretaget en vurdering af den mulige fortrængning fra fourageringsområder både inden for og uden for F8, og om vurderingen i øvrigt er i overensstemmelse med habitatreglerne.

Planklagenævnet finder ikke, at konsekvensvurderingen i fornødent omfang belyser, *hvorfor forstyrrelseszonen er fastsat til 250 m*. Der henvises i konsekvensvurderingen til, at kortnæbbede gæs som udgangspunkt udviser forstyrrelsesadfærd inden for en zone på 200 m for møller med en totalhøjde på 67 m, ligesom der henvises til et studie, som tyder på, at forstyrrelseszonen er proportional med møllehøjden. Det fremgår imidlertid ikke, hvorfor der efter kommunernes opfattelse alene vil være en forstyrrelseszone på 250 m for vindmøller for 150 m. Kommunerne har heller ikke forholdt sig til, at forskellige fugle har forskellig forstyrrelsesadfærd og dermed kan blive påvirket på andre, evt. større, afstande.

Planklagenævnet finder heller ikke, at konsekvensvurderingen i fornødent omfang belyser, *forstyrrelsens varighed*, idet der i konsekvensvurderingen ikke er foretaget en nærmere undersøgelse og vurdering af tilvænningsperioden. Nævnet har lagt vægt på, at der i konsekvensvurderingen henvises til, at forstyrrelseszonen vil mindskes til 100 m allerede efter 1 år, uanset at der i øvrigt henvises til et studie, som må forstås sådan, at der kan gå op til 10 år, hvilket var tidspunktet, hvor en reduktion af forstyrrelseszonen var konstateret. Kommunerne ses desuden ikke at have forholdt sig til, at forskellige fugle

²⁶ EU-domstolens dom af 11. april 2013 i sag C-258/11, præmis 44.

²⁷ EU-domstolens dom af 7. november 2018 i sag C-461/17 (Holohan), præmis 37 og 38.

har forskellig forstyrrelsesadfærd, og at der dermed kan være betydelige forskelle i forhold til deres evne til at vænne sig til vindmøllerne.

Det fremgår i miljørapporten, s. 60, at de fortrængte fugle under alle omstændigheder vil kunne finde nye rasteområder af tilsvarende kvalitet i nærområdet både inden for og uden for Natura 2000-området.

Planklagenævnet kan ikke udelukke, at det vil være muligt for fuglearterne på udpegningsgrundlaget at opretholde sig selv som en levedygtig bestanddel af dens naturlige levesteder ved at fouragere på andre arealer inden for eller uden for Natura 2000-området. Dette er imidlertid ikke nærmere belyst i konsekvensvurderingen.

Endvidere finder nævnet, 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.

Nævnet finder således, at der foreligger en retlig mangel ved konsekvensvurderingen, idet denne ikke indeholder fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl, set i forhold til påvirkningen af fouragerende fugle, jf. Sweetman-dommen.²⁸

3.3. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet finder, som beskrevet under afsnit 3.2, ovenfor, ikke, at kommunernes vurdering af planernes påvirkning af Natura 2000-område nr. N16 er i overensstemmelse med habitatreglerne.

Planklagenævnet ophæver på denne baggrund miljørapporten. Nævnet ophæver desuden Jammerbugt Kommunes lokalplan nr. 03-001, vindmølle, Thorup-Sletten, Gøttrup. Det betyder, at miljørapporten og lokalplanen ikke længere gælder.

Planklagenævnet kan desuden konstatere, at Vesthimmerlands Kommunes lokalplan nr. 1065, vindmølle, Thorup Sletten, samt kommuneplantillæg nr. 09-316-049, til kommuneplan 2009 er ugyldige som følge af ophævelsen af miljøvurderingen, som også var udarbejdet for disse planer.

Planklagenævnet har på baggrund af ovenstående resultat ikke fundet grundlag for at tage stilling til de øvrige klagepunkter i forhold til konsekvensvurderingen, miljøvurderingen og lokalplanen.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 4, stk. 1, i lov om Planklagenævnet.²⁹

²⁸ EU-domstolens dom af 11. april 2013 i sag C-258/11 (Sweetman), præmis 44.

²⁹ Lovbekendtgørelse nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

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

Planklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

3.4. Bemærkninger til en eventuelt ny behandling af sagen

Planklagenævnet gør opmærksom på, at hvis kommunerne foretager en ny miljøvurdering og behandler planforslaget igen, skal en ny behandling af sagen ske i overensstemmelse med følgende:

- Kommunerne skal foretage en konsekvensvurdering i forhold til rørhøg og blå kærhøg.
- Kommunerne skal foretage en vurdering af, hvilke fortrængningszoner vindmøllerne kan medføre i forhold til de enkelte fuglearter på udpegningsgrundlaget. Opmærksomheden henledes på eventuelle ændringer i udpegningsgrundlaget. Vurderingen skal ske på baggrund af den bedste videnskabelige viden på området.
- Kommunerne skal vurdere, om disse zoner mindskes med tiden, og i bekræftende fald hvornår og hvor meget i forhold til de enkelte fuglearter på udpegningsgrundlaget. Vurderingen skal ske på baggrund af den bedste videnskabelige viden på området.
- På baggrund af disse vurderinger samt fortrængningszonernes og eventuelle andre relevante områders egnethed som fourageringsområde skal kommunerne vurdere, om planen kan skade lokalitetens integritet i forhold til de fugle på udpegningsgrundlaget, som fortrænges permanent eller i en kortere eller længere periode som følge af de planlagte vindmøller.
- Kommunerne skal inddrage eventuelle ændringer i forhold til udpegningsgrundlaget, både i forhold til risikoen for fortrængning og kollision. Udpegningsgrundlaget for et Natura 2000-område kan ændres efter meddelelse fra Miljøstyrelsen og godkendelse af Europa-Kommissionen, som herefter kan godkende disse ændringer. Selvom ændringer af udpegningsgrundlaget endnu ikke formelt er godkendt af Europa-Kommissionen, skal myndighederne også varetage hensynet til eventuelt nye arter og naturtyper, der er foreslået til udpegningsgrundlaget, når der gennemføres en vurdering af en plan eller et projekts eventuelle påvirkning af et Natura 2000-områdes integritet. Offentliggjorte forslag om opdateringer har således betydning for myndighedernes administration.³⁰ Planklagenævnet gør opmærksom på, at der på nuværende tidspunkt er udarbejdet en ny basisanalyse for Natura 2000-område N16 for perioden 2022-2027. Nævnet bemærker endvidere, at nævnet i forbindelse med en evt. ny klagesag, ligeledes

³⁰ Habitatvejledningen, december 2020, afsnit 3.3.

vil være forpligtet til at inddrage eventuelle opdateringer af udpegningsgrundlaget for Natura 2000-områder.³¹

4. Gebyr

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

³¹ Se evt. Planklagenævnets afgørelse af 10. februar 2021 i sagerne, sagsnr. 19/05296 og 18/07259. Se evt. endvidere Planklagenævnets afgørelser af 24. maj 2019, sagsnr. 18/06178, hvor nævnet inddrog ændringer, der var foretaget *efter* kommunens afgørelse.