

MRF 2022.125

Planklagenævnets afgørelse af 22. april 2022, j.nr. 21/11969, 21/11970, 21/11972, 21/11974 og 21/13201

Lokalplan for opstilling af otte vindmøller ved Bogø ca. 80 m fra Natura 2000-område, da konsekvensvurderingen ikke i tilstrækkelig grad redegjorde for, at en kollisionspåvirkning med en øvre grænse på 2 % fuglebestanden uanset art kunne anvendes, og da lokalplanen ikke var i overensstemmende med kommuneplanens retningslinjer. Manglende beskrivelse af den visuelle påvirkning af omgivelserne i lokalplanens redegørelse i strid med planlovens § 16, stk. 4, udgjorde ikke en væsentlig retlig mangel, da sådanne beskrivelser fremgik af miljørapporten. Dissens.

Lolland Kommune vedtog i juni 2021 endeligt lokalplan nr. 360-131, Vindmøller ved Bogø Inddæmning, med tilhørende miljørapport. Lokalplanen muliggjorde opstilling af otte vindmøller med en totalhøjde på mellem 125 og 149,9 meter, der skulle placeres på to rette linjer med fire møller i hver række. Planområdet var beliggende i landzone samt inden for kystnærhedszonen og bestod hovedsageligt af dyrkede marker. Det nærmeste Natura 2000-område nr. 179, Nakskov Fjord og Inderfjord, lå ca. 80 meter nord for planområdet og havde et samlet areal på 8.526 ha, hvoraf 90 % var hav omfattende habitatområde H158 og fuglebeskyttelsesområde F88. Udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F88 omfattede bl.a. ynglefuglene havørn, rørhøg, klyde, almindelig ryle, splitterne, fjordterne, havterne og dværgerterne samt trækfuglene knopsvane, sangsvane, sædgås, grågås, bramgås, taffeland, troldand, blishøne og havørn, og tornskade var foreslået i den seneste basisanalyse. Lokalplanen var vedtaget på baggrund af en samlet miljørapport indeholdende dels en miljøvurdering af forslaget til lokalplan, dels en miljøkonsekvensrapport for det konkrete projekt. Det fremgik heraf samt af en dertil udarbejdet Natura 2000-konsekvensvurdering, at vindmøllerne ikke ville medføre væsentlige negative indvirkninger på Natura 2000-området. Afgørelsen blev påklaget af to lokale foreninger og Dansk Ornitologisk Forening, der navnlig anførte, at konsekvensvurderingen var mangelfuld og ikke levede op til forsigtighedsprincippet i forhold til kollisionsberegningerne for fugle, og at der ikke var foretaget en tilstrækkelig vurdering af bilag IV-arten flagermus. Det anførtes endvidere, at lokalplanens redegørelse var i strid med planlovens § 16, stk. 4, og at lokalplanen på flere punkter var i strid med kommuneplanens retningslinjer. Planklagenævnet lagde til grund, at konsekvensvurdering af projektets påvirkning af Natura-område byggede på, at kollisioner i størrelsesordenen 1-2 % ikke var

vurderet at påvirke arterne på bestandsniveau. Kommunen havde under klagesagen henvist til, at ORNIS-komiteén oprindeligt havde anført, at 1 % øget dødelighed havde ubetydelig påvirkning af en bestands dynamik, og at den øvre grænse på 2 % var begrundet med, at forekomster på 2 % af de regionale bestande ifølge tyske kilder var af regional vigtighed. Nævnet fandt imidlertid, at kommunen ikke i tilstrækkelig grad havde redegjort for, at der som generelt kriterium for en acceptabel påvirkning af en given fuglebestand uanset art kunne anvendes en øvre grænse på 2 %, og henviste til, at de tyske kilder vedrørte de kvantitative kriterier for vurderingen af vigtigheden af nærmere bestemte områder i Tyskland for trækfugle. Nævnet fandt ikke, at kommunen i den konkrete sag havde begrundet, at en øvre grænse på 2 % kunne finde anvendelse under de konkrete forhold i forhold til de enkelte arter på udpegningsgrundlaget. Nævnet bemærkede i forlængelse heraf, at der ved feltundersøgelser i 2019-2020 var 66 målinger af flyvende havørn i området omkring vindmølleområdet, ligesom der blev foretaget 726 målinger ved en undersøgelse i 2018-2019. Det var endvidere oplyst, at det beregnede antal årlige kollisioner udgjorde 1,82 % af den vestlollandske bestand ved opstilling af 10 vindmøller, mens der ikke var foretaget beregninger ved opstilling af 8 vindmøller. Nævnet henviste desuden til, at antallet af kollisioner ved opstilling af 8 møller med en rotordiameter på maksimalt 126 meter ifølge bygherrens oplysninger ville udgøre 2,1 % af det målsatte antal af bramgæs i Natura 2000-området. Det fremgik desuden af miljørapporten, at antallet af kollisioner var vurderet at kunne komme under 2 % ved at anvende afværgeforanstaltninger i form af hurtig nedpløjning af roerester og reguleringsstop. Nævnet lagde således til grund, at det beregnede antal kollisioner for bramgås fortsat lå tæt på det kritiske niveau på 2 %, som kommunen havde lagt til

grund, men at der ikke var foretaget konkrete beregninger af kollisionsrisikoen ved anvendelse af de nævnte afværgeforanstaltninger. Nævnet fandt på denne baggrund, at oplysningsgrundlaget var mangelfuldt, hvorfor den foretagne vurdering ikke opfyldte de krav, der stilles efter habitatdirektivets art. 6, stk. 3 og planhabitatbekendtgørelsens § 3, stk. 1. Vurderingen indeholdt således ikke oplysninger, der var egnede til at fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl om, at de planlagte vindmøller ikke havde skadelige virkninger for integriteten af Natura 2000-område. Nævnet understrede, at der alene var taget stilling til konsekvensvurdering efter habitatdirektivets art. 6, stk. 3. Såfremt kommunen ved en fornyet behandling af sagen ville finde, at det ikke uden rimelig tvivl kunne udelukkes, at projektet ville skade Natura 2000-området, kunne projektet kun tillades efter undtagelsesbestemmelsen i habitatdirektivets art. 6, stk. 4. For så vidt angik påvirkningen af flagermus fandt flertallet (9 mod 2), at den foretagne vurdering var tilstrækkelig til at sandsynliggøre, at den kontinuerlige økologiske funktionalitet ville opretholdes, og at der i øvrigt ikke skete drab på flagermus i strid med habitatdirektivets art. 12, stk. 1, litra a. Flertallet lagde vægt på de angivne sikkerhedsforanstaltninger i form af driftsstop på 2 møller, og at vurderingen var baseret på en konkret flagermusundersøgelse i overensstemmelse med forvaltningsplanen for flagermus, ligesom flertallet ikke fandt grundlag for at fastslå, at der burde foretages individuelle vurderinger i forhold til konkrete flagermusarter. Mindretallet fandt derimod, at kommunen efter officialprincippet havde været forpligtet til at foretage en nærmere undersøgelse af, om der konkret var yngle- og rasteområder, der kunne blive ødelagt eller beskadiget, og om vindmøllerne kunne medføre drab i strid med art. 12, stk. 1, litra a. Mindretallet henviste til, at der var registreret forekomst af i alt otte forskellige flagermusarter i undersøgelsesområdet, at det i miljørapporten var konkluderet, at der sandsynligvis fandtes yngle- eller rasteområder for de tre hyppigst registrerede arter af i nærheden af planområdet, og at der ikke var foretaget en konkret vurdering af kollisionsrisikoen for de otte registrerede arter. For så vidt angik redegørelsen til lokalplanforslag fandt nævnet ikke, at kommunen havde redegjort tilstrækkeligt for den visuelle påvirkning af omgivelserne, jf. planlovens § 16, stk. 4, da en sådan beskrivelse og visualisering ikke fremgik af redegørelsen. Flertallet (10 mod 1) fandt imidlertid ikke,

at den manglende redegørelse konkret udgjorde en væsentlig retlig mangel, og lagde herved vægt på, at den til lokalplanen hørende miljørapport indeholdt beskrivelser af vindmøllernes landskabelige påvirkning samt visualiseringer af vindmøllerne fra flere forskellige fotostandpunkter, da udkast til miljørapport og visualiseringsbilag indgik ved behandlingen af planforslaget og var tilgængelige i forbindelse med den offentlige høring. For så vidt angik forholdet mellem kommuneplanen og lokalplanen fandt flertallet (9 mod 2) ikke, at det ud fra kommuneplanens retningslinjer om økologiske forbindelser var muligt at udlede så konkrete krav til lokalplanlægningen, at lokalplanen kunne siges at være i strid med retningslinjerne. Flertallet lagde herved vægt på, at det fremgik af retningslinjerne, at større byggerier og anlæg skal undgås i de økologiske forbindelser eller placeres, så dyr og planter spredningsmuligheder ikke ville forringes, og at kvaliteten af de økologiske forbindelser skulle forbedres i overensstemmelse med målsætningen. Retningslinjerne indeholdt således ikke et forbud mod opførelse af tekniske anlæg inden for udpegningerne som økologiske forbindelser. I forhold til vindmøllerne fremgik det imidlertid af kommuneplanens retningslinjer, at forholdet mellem navhøjde og rotordiameter skulle være mellem 1:1,1 og 1:1,35, mens det af lokalplanen fremgik, at forholdet skulle være mellem 1:1,1 og 1:1,45. Lokalplanen gav således mulighed for et andet forhold mellem navhøjde og rotordiameter end det, der var fastsat i kommuneplanen, ligesom miljørapporten redegjorde for to alternative mølletyper med rotordiameter på henholdsvis 117 og 126 meter. Nævnet fandt derfor, at lokalplanen var i strid med kommuneplanens retningslinje og dermed led af en retlig mangel. Nævnet konstaterede endvidere, at lokalplanen gav mulighed for opstilling af vindmøller med en totalhøjde på maksimalt 149,9 meter, og at det fremgik af miljørapporten, at en vej var beliggende mellem ca. 75 meter og ca. 100 meter nord for møllerne i den nordligste møllerække. Lokalplanen gav endvidere mulighed for opstilling af vindmøller nærmere en vej, som i kommuneplanen var udpeget som en del af det overordnede vejnet, end én gang vindmøllernes totalhøjde. Nævnet fandt på denne baggrund, at lokalplanen også på dette punkt var i strid med retningslinjerne i kommuneplanen og led af en retlig mangel. Et flertal (8 mod 3) fandt, at uoverensstemmelsen mellem lokalplanen og kommuneplanens retningslinjer

ikke kunne anses for at være af helt underordnet eller bagatelagtig karakter. For så vidt angik forholdet mellem navhøjde og rotordiameter lagde flertallet vægt på, at der i kommuneplanens retningslinje var fastsat et præcist interval for det tilladte forhold mellem navhøjde og rotordiameter og dermed ikke fastsat en mulighed for at fravige det angivne forhold i tilfælde, hvor vindmøllerne fortsat vurderes at fremstå harmoniske. For så

vidt angik afstanden til overordnede veje lagde flertallet ligeledes vægt på, at der i kommuneplanens retningslinjer var fastsat konkrete bestemmelser for, hvor lang afstand der skulle være fra vindmøller til det overordnede vejnet. Flertallet fandt på den baggrund, at lokalplanens uoverensstemmelse med kommuneplanens retningslinjer medførte, at lokalplanen var ugyldig. Planklagenævnet ophævede herefter lokalplanen.

Afgørelse i klagesag om Lolland Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 360-131 med tilhørende miljørapport

21/11969, 21/11970, 21/11972, 21/11974 og 21/13201

Lolland Kommune vedtog den 15. juni 2021 endeligt lokalplan nr. 360-131, Vindmøller ved Bogø Inddæmning, med tilhørende miljørapport.

Danmarks Naturfredningsforening, Lolland, Dansk Ornitologisk Forening Storstrøm, og to lokale foreninger har klaget over planvedtagelsen og miljøvurderingen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om planhabitatbekendtgørelsens regler om Natura 2000-områder er overholdt i forhold til påvirkning af fugle.
- Om planhabitatbekendtgørelsens regler om bilag IV-arter er overholdt i forhold til påvirkning af flagermus og padder.
- Om miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljøvurdering er opfyldt i forhold til påvirkning af øvrige fugle, visualiseringer, landskabelig påvirkning og alternativer.
- Om kommunens håndtering af indsigelser har været i overensstemmelse med planlovens og miljøvurderingslovens regler.
- Om planlægningen er i overensstemmelse med planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1.
- Om lokalplanens redegørelse er i overensstemmelse med planlovens § 16, stk. 4.
- Om lokalplanen er i overensstemmelse med § 1 og § 2, stk. 4 og 6, i bekendtgørelse om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller.
- Om lokalplanen er i strid med kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1.

Planklagenævnet har ikke behandlet de øvrige klagepunkter i sagen.

Planklagenævnet finder, at miljøvurderingen og lokalplanen lider af en væsentlig retlig mangel, da planhabitatbekendtgørelsens regler om Natura 2000-områder ikke er overholdt i forhold til påvirkning af fugle, og da lokalplanen ikke er i overensstemmelse med kommuneplanens retningslinjer.

Planklagenævnet ophæver således kommunens afgørelse om endelig vedtagelse af lokalplanen.

Indhold

1. Sagens oplysninger 6
 - 1.1. Området og plangrundlaget 6
 - 1.2. Klagerne og bemærkninger hertil 8
2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse. 8
 - 2.1. Planklagenævnets behandling af sagen. 8
 - 2.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse. 8
 - 2.2.1. Generelt om Planklagenævnets kompetence. 8
 - 2.2.2. Planklagenævnets prøvelse. 9
 - 2.2.3. Retsgrundlag for miljøvurderingen. 9
 - 2.3. Påvirkning af Natura 2000-område (fugle) 9
 - 2.3.1. Klagerne. 9
 - 2.3.2. Generelt om Natura 2000-områder i forbindelse med planvedtagelser 10
 - 2.3.3. Natura 2000-planen i den konkrete sag. 18
 - 2.3.4. Kommunens undersøgelser og vurderinger 18
 - 2.3.5. Planklagenævnets vurdering i forhold til Natura 2000-områder 27
- 2.4. Påvirkning af bilag IV-arter (flagermus og padder) 30
 - 2.4.1. Klagen. 30
 - 2.4.2. Generelt om bilag IV-arter i forbindelse med miljøvurderinger og planvedtagelser 31
 - 2.4.3. Kommunens undersøgelser og vurderinger i forhold til flagermus 36
 - 2.4.4. Planklagenævnets vurdering i forhold til flagermus. 40
 - 2.4.5. Kommunens undersøgelser og vurderinger i forhold til padder 42
 - 2.4.6. Planklagenævnets vurdering i forhold til padder 43

- 2.5. Påvirkning af fugle i øvrigt 44
 - 2.5.1. Klagen. 44
 - 2.5.2. Generelt om beskyttelsen af fugle. 44
 - 2.5.3. Kommunens undersøgelser og vurderinger 46
 - 2.5.4. Planklagenævnets vurdering. 47
- 2.6. Kommunens miljøvurdering i øvrigt 48
 - 2.6.1. Miljøvurderingsloven generelt 48
 - 2.6.2. Generelt om indhold af miljørapporten. 49
 - 2.6.3. Landskabelig og kulturhistorisk påvirkning, herunder visualiseringer 49
 - 2.6.4. Alternativer 52
- 2.7. Inddragelse af offentligheden og håndtering af indsigelser 55
 - 2.7.1. Klagen. 55
 - 2.7.2. Generelt om inddragelse af offentligheden og håndtering af indsigelser 56
 - 2.7.3. Planklagenævnets vurdering i forhold til foroffentlighedsfasen. 57
 - 2.7.4. Planklagenævnets vurdering af kommunens håndtering af indsigelser 58
- 2.8. Kystnærhedszonen. 59
 - 2.8.1. Klagen. 59
 - 2.8.2. Regler om kystnærhedszonen. 62
 - 2.8.3. Generelt om begrundelse for planlægning i kystnærhedszonen. 62
 - 2.8.4. Kommunens vurderinger og bemærkninger 64
 - 2.8.5. Planklagenævnets vurdering vedrørende den planlægningsmæssige og funktionelle begrundelse 72
 - 2.8.6. Generelt om krav til redegørelsen. 73
 - 2.8.7. Planklagenævnets vurdering af redegørelsen. 73
- 2.9. § 1 i bekendtgørelse om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller 74
 - 2.9.1. Klagen. 74
 - 2.9.2. § 1 i bekendtgørelse om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller 75
 - 2.9.3. Planklagenævnets vurdering. 75
- 2.10. Opstillingsmønster 75
 - 2.10.1. Klagen. 75
 - 2.10.2. Generelt om opstillingsmønster 75
 - 2.10.3. Miljørapporten. 76
 - 2.10.4. Planklagenævnets vurdering i forhold til opstillingsmønster 77
- 2.11. Samspil med andet vindmølle anlæg. 77
 - 2.11.1. Klagen. 77
 - 2.11.2. Generelt om samspil med andet vindmølle anlæg. 77
 - 2.11.3. Planklagenævnets vurdering. 78
- 2.12. Forholdet mellem kommuneplan og lokalplan. 78
 - 2.12.1. Reglerne om forholdet mellem kommuneplan og lokalplan. 78
 - 2.12.2. Jordbrugslandskab. 79
 - 2.12.3. Lavbundsarealer 80
 - 2.12.4. Økologiske forbindelser 82
 - 2.12.5. Landskabelige bevaringsværdier 85
 - 2.12.6. Kulturarvspolitik. 86
 - 2.12.7. Vindmøller 87
- 2.13. Forhold, som ikke behandles. 92

- 2.13.1. Planlovens § 23 a. 92
- 2.13.2. Hensigtsmæssighed. 93
- 2.13.3. Nationale interesser i kommuneplanlægningen. 93
- 2.13.4. § 25-tilladelsen. 94
3. Afsluttende bemærkninger 94
4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen. 95

1. Sagens oplysninger

1.1 Området og plangrundlaget

Området

Sagen vedrører lokalplan nr. 360-131, Vindmøller ved Bogø Inddæmning.

Planområdet ligger i landzone inden for kystnærhedszonen, ca. 400 m fra kysten (nævnets opmåling), og består af marker, der dyrkes som landbrugsjord. Området kan ses af bilag 1, billede nr. 1.

Det vedtagne plangrundlag

Lokalplanen muliggør opstilling af 8 vindmøller med en totalhøjde på maksimalt 149,9 m.

I forbindelse med planvedtagelsen er der udarbejdet:

- Vindmøller ved Bogø Inddæmning, Lolland Kommune, Miljørapport med miljøkonsekvensrapport og miljøvurdering, dateret januar 2021 (herefter benævnt *miljørapporten*).
- Vindmøller ved Bogø Inddæmningen, Naturkonsekvensvurdering, dateret 12. november 2020 (herefter benævnt *naturkonsekvensvurderingen*).
- Notat fra naturrådgivningsfirma om flagermus, Undersøgelse af forekomst af flagermus 2018 ved Bogø Inddæmning, dateret marts 2019 (herefter benævnt *flagermusundersøgelsen*).
- Notat fra naturrådgivningsfirma om observationer af havørn, Resultat af observationer af havørn ved Bogø Inddæmning, dateret 5. september 2019 (herefter benævnt *havørneundersøgelsen*).
- Notat fra naturrådgivningsfirma om trækkende og rastende fugle, Fugleobservationer ved Bogø Inddæmning, dateret 15. juni 2020 (herefter benævnt *fugleundersøgelsen*).
- Notat om eftersøgning af rovfuglereder, Eftersøgning af rovfuglereder omkring Bogø Inddæmningen, dateret december 2020 (herefter benævnt *undersøgelsen af rovfuglereder*).
- Supplerende visualiseringer, *Vindmøller ved Bogø Inddæmning, Lolland Kommune. Bilag 5 – Visualiseringer*, dateret december 2020.
- Supplerende visualiseringer, *Vindmøller ved Bogø Inddæmning, Lolland Kommune. Bilag 6 – Supplerende visualiseringer*, dateret maj 2021.

Kommuneplangrundlaget

Da lokalplanen blev vedtaget endeligt, gjaldt kommuneplan 2017-2029 for Lolland Kommune.

Lokalplanområdet er omfattet af rammeområde 360-T11 i kommuneplanen.

Af rammebestemmelserne for rammeområde 360-T11 fremgår bl.a. følgende:

Anvendelsesbestemmelser

Vindmølleområde – opstilling af vindmøller med de dertil nødvendige bygninger, anlæg og serviceveje. Området kan fortsat anvendes til natur- og landbrugsformål.

Zonestatus

Landzone.

Omfang og udformning

Der må opstilles vindmøller med rørtårne, på ikke under 100 meter og ikke over 150 meter totalhøjde. Opstillingen skal ske med henblik på at udnytte området optimalt under hensyntagen til både møllerne og anvendelsen af arealerne mellem møllerne.

[...]

Rammeområde 360-T11 er desuden udpeget som vindmølleområde i kommuneplanens retningslinje 11.9.1. Det fremgår af sagens oplysninger, at området oprindeligt blev udpeget som vindmølleområde ved kommunens vedtagelse af Temakommuneplan 2010-2022 Vindmølleplan den 23. september 2010.

Lokalplanområdet er herudover omfattet af kommuneplanens udpegning som jordbrugslandskab. Dele af lokalplanområdet er endvidere omfattet af kommuneplanens udpegninger af lavbundsarealer, økologiske forbindelser og turistområder.

Lolland Kommune har den 24. marts 2022 vedtaget Kommuneplan 2021-2033. Rammebestemmelserne for rammeområde 360-T11 er videreført uændret i den nye kommuneplan, ligesom lokalplanområdet fortsat er udpeget som vindmølleområde i kommuneplanens retningslinjer herom.

Natura 2000

Nærmeste Natura 2000-område, N179, Nakskov Fjord og Inderfjord, omfatter habitatområde H158 og fuglebeskyttelsesområde F88. Fuglebeskyttelsesområde F88 ligger ca. 80 m nord for planområdet. Derudover grænser planområdet op til Ramsarområde R23.

Udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F88 bl.a. omfatter ynglefuglene havørn, rørhøg, klyde, almindelig ryle, splitterne, fjordterne, havterne og dværgerterne, samt trækfuglene knopsvane, sangsvane, sædgås, grågås, bramgås, taffeland, troldand, blishøne og havørn.

Det fremgår af den gældende Natura 2000-plan for området,[1] at området især er udpeget på grund af det rige fugleliv i fjorden – både ynglende fugle, rastende trækfugle og overvintrende fugle.

Det fremgår desuden af Natura 2000-basisanalyse 2022-2027,[2] at rødrygget tornskade er foreslået tilføjet på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområdet som ynglefugl.

1.2 Klagerne og bemærkninger hertil

Planklagenævnet har under sagens behandling modtaget de dokumenter vedrørende sagens indhold, der fremgår af bilag 2 sidst i denne afgørelse.

Planklagenævnet modtog klagerne fra kommunen henholdsvis den 22. oktober 2021 og den 23. november 2021.

Der er også klaget over kommunens afgørelse om § 25-tilladelse til projektet. Sagen behandles af Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1 Planklagenævnets behandling af sagen

I sagens behandling har følgende medlemmer deltaget: Helle T. Anker (formand), Ulf Kjellerup, Thomas Klyver, Flemming D. Larsen, Jonas V. K. Nielsen, Torsten S. Pedersen, Henrik Stjernholm, Helle Søeberg, Keld K. Sørensen, Flemming Thornæs og Jan Woollhead.

2.2 Planklagenævnets kompetence og prøvelse

2.2.1 Generelt om Planklagenævnets kompetence

Afgørelser efter miljøvurderingsloven kan påklages efter de klageregler, der er fastsat i den lovgivning, som planen eller programmet er udarbejdet i henhold til, jf. § 48, stk. 1, i miljøvurderingsloven.

Den plan, der er klaget over i denne sag, er udarbejdet i henhold til planloven, og overholdelsen af miljøvurderingslovens bestemmelser i forbindelse med planvedtagelsen kunne derfor påklages til Planklagenævnet.

Planklagenævnet kan tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes udarbejdelse af en plan, jf. § 58, stk. 1, nr. 3, i planloven.[3]

Retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

Det er ikke et retligt spørgsmål, om en plans indhold er hensigtsmæssigt. Endvidere fastlægger miljøvurderingsloven ikke grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller alene krav til procedurerne og indholdet af grundlaget for beslutningerne forud for vedtagelse af planer omfattet af loven. Begrænsninger i niveauet for tilladelige miljøpåvirkninger følger af anden lovgivning.

2.2.2 Planklagenævnets prøvelse

Planklagenævnet har behandlet de dele af klagerne, som fremgår af afsnit 2.3-2.13. Klagerne bemærkninger for så vidt angår dette er alene kort gengivet i afgørelsen, men de er indgået i sagsbehandlingen i deres helhed.

Planklagenævnet har ikke behandlet de dele af klagerne, som fremgår af afsnit 2.14.

Planklagenævnet bemærker, at nævnet af hensyn til en eventuel ny behandling af sagen har besluttet at behandle en række klagepunkter på trods af afgørelsens resultat.

2.2.3. Retsgrundlag for miljøvurderingen

Den miljøvurderede plan blev endeligt vedtaget i juni 2021 og var ikke under tilvejebringelse før 16. maj 2017. Planklagenævnet har derfor behandlet klagerne over miljøvurderingen efter den bekendtgørelse af miljøvurderingsloven, som blev udstedt i 2020.[4]

2.3 Påvirkning af Natura 2000-område (fugle)

2.3.1 Klagerne

Klagerne anfører en række klagepunkter vedrørende konsekvensvurderingen og påvirkningen af fuglene på udpegningsgrundlaget for det nærliggende Natura 2000-område, herunder særligt bramgås og havørn. Klagerne gør bl.a. gældende, at der ikke er tilstrækkelig dokumentation for, at arterne på udpegningsgrundlaget ikke vil blive skadet af planerne, at vurderingen ikke er foretaget ud fra et forsigtighedsprincip, samt at vurderingen ikke indeholder fuldstændige, præcise og endelige konstateringer.

Klagerne gør herunder gældende, at det ud fra forsigtighedsprincippet ikke kan tillades at opstille vindmøller ved kanten af et Natura 2000-område med ugunstig bevaringsstatus, og hvor flere arter på udpegningsgrundlaget er i tilbagegang.

Klagerne anfører særligt, at forsigtighedsprincippet ikke er anvendt ved beregning af dødelighed som følge af fuglenes kollision med møllerne, og at man ud fra et forsigtighedsprincip bør vælge ORNIS-komiteens anbefaling om, at dødeligheden skal ligge under 1 %.

Klagerne anfører herudover, at de foretagne fugleundersøgelser er mangelfulde, samt at det i miljørapporten anvendte datagrundlag ikke er fyldestgørende og retvisende. Klagerne anfører bl.a., at der mangler observationer og fugletællinger på nærmere bestemte tidspunkter, herunder særligt i marts, august og september, hvor der ifølge klagerne ofte fouragerer mange bramgæs og grågæs.

Desuden anfører klagerne, at rørhøg og rødrygget tornskade forekommer i området og at man burde have undersøgt for ynglende fugle, ligesom kommunen burde have medtaget alle arter på udpegningsgrundlaget i naturkonsekvensvurderingen.

Derudover anfører klagerne, at forstyrrelsesafstanden ikke er tilstrækkeligt vurderet i naturkonsekvensvurderingen, og at det er uklart, hvordan kommunen er kommet frem til, at forstyrrelsesafstanden er mindre end 500 m og i de fleste tilfælde 100-200 m. Klagerne påpeger desuden, at en forstyrrelsesafstand på 500 m rækker langt ind i fuglebeskyttelsesområdet F88.

Endvidere anfører klagerne, at der burde have været foretaget en analyse af habitattabet, da gæs og vadefugle kan holde betydelig afstand til vindmøller. Klagerne mener desuden, at der vil være en væsentlig barriereeffekt ved opstilling af vindmøller så tæt på fuglenes overnatningslokalitet.

Endelig anfører klagerne, at de iværksatte afværgeforanstaltninger ikke er tilstrækkelige til at undgå en skade på Natura 2000-områdets integritet, samt at de foreslåede afværgeforanstaltninger i naturkonsekvensvurderingen ikke er videreført i planforslaget og miljørapporten. Klagerne mener desuden, at mængden af reguleringsjagt og andre skræmmemetoder burde have været undersøgt omkring Natura 2000-området, da det påvirker arterne direkte og indirekte, og dermed har en væsentlig kumulativ effekt.

2.3.2 Generelt om Natura 2000-områder i forbindelse med planvedtagelser

Væsentligheds- og konsekvensvurderinger

I fuglebeskyttelsesdirektivet[5] og habitatdirektivet[6] er der fastsat regler om oprettelse af internationale beskyttelsesområder. Der er på den baggrund oprettet Natura 2000-områder, som omfatter habitatområder efter habitatdirektivet og/eller fuglebeskyttelsesområder efter fuglebeskyttelsesdirektivet. Nogle af Natura 2000-områderne omfatter desuden Ramsarområder efter Ramsarkonventionen.[7] Habitatområderne omfatter bestemte naturtyper og/eller dyre- eller plantearter, og fuglebeskyttelsesområderne omfatter bestemte fuglearter. De naturtyper eller arter, der er beskyttede i det konkrete habitat- eller fuglebeskyttelsesområde, kaldes udpegningsgrundlaget for området.

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

Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de - hvis det anses for nødvendigt - har hørt offentligheden.

Habitatdirektivet er implementeret i dansk ret i flere regelsæt, bl.a. planhabitatbekendtgørelsen.[8]

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 forslagens virkninger på området under hensyn til områdets bevaringsmålsætninger, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 1.[9]

Viser vurderingen, at det ikke kan udelukkes, at projektet kan skade det internationale naturbeskyttelsesområdes integritet, kan planen ikke vedtages, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 2. Bestemmelsen kan dog fraviges i særlige tilfælde, når betingelserne i bekendtgørelsens § 6 er opfyldt.

Det forudsættes således i bestemmelserne, at der først skal foretages en vurdering af, om planen kan påvirke et habitatområde væsentligt (væsentlighedsvurdering). Hvis dette er tilfældet, skal der foretages en vurdering af virkningen på området (konsekvensvurdering), og denne vurdering skal indgå i planens redegørelse.

Det følger desuden af miljøvurderingslovens bilag 4, jf. § 12, at der i en miljørapport skal indgå oplysninger om ethvert eksisterende miljøproblem, som er relevant for planen, herunder navnlig problemer på områder af særlig betydning for miljøet som f.eks. de områder, der er udpeget efter direktiv 79/409/EØF og 92/43/EØF, det vil sige Natura 2000-områder.

Endelig følger det af planhabitatbekendtgørelsens § 3, stk. 3, at kommunens administration af bestemmelserne i § 3, stk. 1, for projekter inden for Ramsarområderne skal ske på en sådan måde, at kommunen fremmer beskyttelsen af områderne.

Lokalitetens integritet

Et Natura 2000-områdes integritet omfatter dets grundlæggende kendetegn og økologiske funktioner. Det kan defineres som en sammenhængende sum af områdets økologiske struktur, funktion og de økologiske processer på tværs af området, som gør det i stand til at fastholde de naturtyper, den kombination af naturtyper og/eller artsbestande, som området er udpeget for.[10]

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.[11]

For så vidt angår arter, er en arts bevaringsstatus defineret i direktivets artikel 1, litra i, som resultatet af alle de forhold, der indvirker på arten og som på lang sigt kan få indflydelse på dens bestandens 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.[12] Ifølge EU-domstolen forudsætter en tilladelse til en plan eller et projekt, der er meddelt i henhold til artikel 6, stk. 3, nødvendigvis, at planen eller projektet ikke er egnet til at forårsage forringelse eller væsentlig forstyrrelse i artikel 6, stk. 2's forstand.[13] 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.[14]

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

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

Efter artikel 6, stk. 2, træffer medlemsstaterne passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for direktivets 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).[15]

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

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 plans eller et projekts eventuelle påvirkning af et Natura 2000-områdes integritet. Offentliggjorte forslag om opdateringer har således betydning for myndighedernes administration.[18]

Planlægning uden for Natura 2000-området

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

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 oplysningsgrundlaget og vurderingen

EU-domstolen har fastslået, at der ikke kan gives tilladelse til et projekt eller en plan, hvis myndigheden mangler oplysninger og troværdige og opdaterede data om udpegningsgrundlaget, hvilket fremgår af EU-domstolens dom af 11. september 2012 i sag C-43-10 (Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias), præmis 117:

Det 11. spørgsmål skal derfor besvares med, at direktiv 92/43 og navnlig direktivets artikel 6, stk. 3 og 4, skal fortolkes således, at det er til hinder for, at et vandomledningsprojekt, som ikke er direkte forbundet med eller nødvendigt for bevarelsen af et særligt beskyttelsesområde, men som kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, kan tillades, når der mangler oplysninger og troværdige og opdaterede data vedrørende fuglelivet i dette område.

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

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

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

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

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

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

Der kan herefter kun 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 fogligt 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]

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.

Afhjælpende/afværgende foranstaltninger

Der skelnes i EU-retlig praksis mellem afhjælpende (eller afværgende) og kompenserende foranstaltninger. De nødvendige procedurer er væsentligt forskellige.

Uanset, om der er tale om afhjælpende/afværgende eller kompenserende foranstaltninger, skal vurderingen af disse ske i forbindelse med en konsekvensvurdering, ikke en væsentlighedsvurdering.[23]

ax. eller afværgende foranstaltninger er foranstaltninger, der har til formål at fjerne de skadelige virkninger på lokalitetens integritet, som en gennemførelse af en plan eller et projekt vil kunne resultere i, eller minimere dem til et niveau, hvor de ikke længere vil have negativ indvirkning på lokalitetens integritet. Disse foranstaltninger skal udgøre en integreret del af en plans eller projekts specifikationer eller skal være en forudsætning for en godkendelse.[24]

Sådanne foranstaltninger skal være direkte knyttet til de sandsynlige virkninger, der er blevet registreret i den passende vurdering, og de kan først defineres, når disse virkninger er blevet vurderet og beskrevet fuldt ud.

Afhjælpende foranstaltninger skal beskrives udførligt med en forklaring, der er baseret på videnskabelig dokumentation for, hvordan den vil fjerne eller mindske de negative virkninger, som er blevet registreret. Der bør også gives oplysninger om, hvordan, hvornår og hvem, der gennemfører foranstaltningerne, og hvilke ordninger, der vil blive indført for at kontrollere effektiviteten af dem og om nødvendigt træffe korigerende foranstaltninger.

Det er kun, når der foreligger en tilstrækkelig sikkerhed for, at en foranstaltning effektivt bidrager til at undgå skadevirkninger, idet det sikres, at der ikke foreligger nogen rimelig tvivl om, at projektet ikke vil kunne skade området integritet, at en sådan foranstaltning vil kunne tages i betragtning. [25]

Det er ikke tilstrækkeligt, hvis vurderingen ikke indeholder endelige konstateringer for så vidt angår effektiviteten af foranstaltningen, men blot præciserer, at denne effektivitet først vil blive bekræftet efter flere års overvågning.[26]

Kortlægningen af de afhjælpende foranstaltninger, såsom selve konsekvensanalysen, skal være baseret på en grundig forståelse af de berørte arter og naturtyper. De kan eksempelvis omfatte:

- datoer og tidsplan for gennemførelsen (såsom ingen i drift i yngletiden for bestemte arter)
- typen af værktøjer og de operationer, der skal udføres (såsom at benytte en bestemt muddermaskine i en fastlagt afstand fra kysten for ikke at påvirke en sårbar naturtype eller for at reducere emissioner, som kan forårsage skadelig aflejring af forurenende stoffer) samt
- de områder, der er strengt utilgængelige på lokaliteten (f.eks. en dyrearts huler til vinterdvale).[27]

2.3.3 Natura 2000-planen i den konkrete sag

Det fremgår af Natura 2000-planen for Natura 2000-område N179, at det bl.a. er en konkret målsætning for området, at tilstanden og det samlede areal af levesteder for sangsvane, grågåse og bramgås som trækfugl i området sikres eller øges, således at der findes tilstrækkelige egnede raste- og fødesøgningssteder for arterne, så området kan huse en tilbagevendende rastebestand på 2.700 sangsvane, 5.700 grågæs og 5.400 bramgæs. Herudover fremgår det, at tilstanden og det samlede areal af levestederne for knopsvane, sædgås, taffeland, troland, blishøne og havørn som trækfugl i området sikres eller øges, således at der findes egnede raste- og fødesøgningssteder for arterne. Afgørelser i forbindelse med konsekvensvurdering baseres på en konkret vurdering.[28]

2.3.4 Kommunens undersøgelser og vurderinger

Fugleundersøgelser

Det fremgår af sagen, at der i forbindelse med planlægningen er udført tre fugleundersøgelser i perioden 2018-2020.

I perioden september 2018 til september 2019 blev planområdet og nærliggende arealer undersøgt for forekomst af havørn (*havørneundersøgelsen*). Derudover blev en række andre fuglearter observeret.

I perioden fra oktober 2019 til maj 2020 blev området undersøgt for forekomst af beskyttelseskrævende fuglearter, herunder arter på udpegningsgrundlaget for det nærliggende Natura 2000-område (*fugleundersøgelsen*).

I december 2020 blev der foretaget en eftersøgning af rovfuglereder i skovområder og beplantninger omkring Bogø Inddæmning med særligt fokus på havørn og rød glente (*undersøgelsen af rovfuglereder*).

Havørneundersøgelsen fra 2018/2019

Det fremgår, at planområdet blev undersøgt for trafik af havørne 2 gange om måneden i perioden fra september 2018 til september 2019.

Til observationerne blev der anvendt almindelig håndkikkert, teleskopkikkert og alle målingerne blev udført med en Leica Laser Range finder, der både kan måle flyvehøjder og fuglenes faktiske position over jorden.

Der var i undersøgelsesperioden i alt 726 målinger på havørne, der fløj rundt i området, samt få observationer af havørne der sad stille. Der forekom mest trafik omkring fjorden nord for projektområdet og det fremgår, at dette sandsynligvis hænger sammen med en redeforekomst nord for projektområdet.

Der blev herudover ved undersøgelsen observeret i alt 46 flugtlinjer af havørn, hvoraf 4 forekom i projektområdet, i rotorhøjde for de planlagte vindmøller.

Det fremgår af undersøgelsen, at da der forekom ret få observationer af havørn, blev forekomsten af andre rovfugle også målt, herunder blev der foretaget 373 målinger af rørhøg.

Fugleundersøgelsen fra 2019/2020

Det fremgår af notatet fra undersøgelsen, at det primære formål med undersøgelsen var at belyse forekomsten af fuglearter på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F88, i og omkring planområdet, og at der blev foretaget observationer over 8 måneder fra oktober 2019 til maj 2020 med 4 observationsdage pr. måned, dvs. i alt 32 observationsdage.

Videre fremgår det, at metoden var opdelt i to hovedgrupper, henholdsvis kortlægning af flyvende fugle og kortlægning af rastende fugle. For så vidt angår førstnævnte fremgår det, at observationerne var centreret omkring det planlagte vindmølleområde og dermed ikke viser fugletræk eller lokale flugtbewægelser for et større område. Rastende fugle blev derimod optalt i et meget større område, hvorfor man kan relatere de rastende fugle i det planlagte vindmølleområde med rastende fugle i et bredere område.

Det fremgår af notatet, at der ved undersøgelsen blev foretaget 27 observationer af rastende bramgæs, mens der blev observeret 1.493 flyvende bramgæs og 101 flyveruter. Der blev herudover foretaget 2 observationer af rastende havørne, samt 66 flyvende havørne og 2 flyveruter.

Videre fremgår det, for så vidt angår rørhøg, at der ved undersøgelsen blev observeret 6 rastende fugle på 4 lokaliteter – 3 enkeltvis og en gruppe på 3 – men at der ikke blev registreret flyvende rørhøge.

Arterne taffeland, troldand, blishøne, engryle, klyde, dværgerterne, fjordterne, havterne, splitterne og rødrygget tornskade blev ikke registreret i eller omkring planområdet ved undersøgelsen.

For så vidt angik de rastende fugle blev det forsøgt at registre hvilke afgrøder, der var på de pågældende marker, for at belyse om arterne foretrak specifikke afgrøder. Det fremgår, at resultaterne indikerede, at gæs og sangsvaner i perioder overvejende rastede på marker med høstede sukkerroer.

Undersøgelsen af rovfuglereder fra 2020

Det fremgår af notatet, at skovområder og større beplantninger omkring planområdet ved Bogø Inddæmning blev gennemgået for rovfuglereder 11. og 12. december 2020, og at det primære formål med undersøgelsen var at finde reder fra havørn og rød glente. Der blev under eftersøgningen kun fundet én sikker rovfuglerede, som blev vurderet at være en musvågerede.

Det fremgår endvidere af notatet, at reder fra rovfugle, der ynglede i 2020, kunne være forsvundet i den mellemliggende periode, enten fordi rederne kunne være blæst ned under efterårsstorme eller disse kunne være faldet ned under skovarbejde. Det fremgår således, at flere af områderne tidligere på året havde været udsat for kraftig skovning. I område 1, nord for planområdet, var store områder med nåletræer blevet fældet, og i område 2 og 3 nordvest for planområder var der overalt i arealerne foretaget kraftig udtynding. Undersøgelsesområderne kan ses af bilag 1, billede nr. 2.

Naturkonsekvensvurdering (Natura 2000-konsekvensvurdering)

Der er i forbindelse med miljøvurderingen af planerne udarbejdet en Natura 2000-konsekvensvurdering, som bl.a. belyser den potentielle påvirkning af fuglene på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F88. Det fremgår således indledningsvist (s. 8), at det vurderes, at fuglebeskyttelsesområdet ligger inden for et område, der potentielt kan blive påvirket af projektet.

Det fremgår endvidere (s. 10), at arterne taffeland, troldand, blishøne, engryle, klyde, dværgerterne, fjordterne, havterne, splitterne og rødrygget tornskade ikke er medtaget i konsekvensvurderingen, da arterne ikke blev registreret i eller omkring projektområdet under feltarbejdet. Dog blev blishøne, almindelig ryle, klyde og fjordterne observeret fåtalligt under optællinger af fjordarmen lige nord for planområdet. Det fremgår i forlængelse heraf, at arterne engryle og splitterne er foreslået fjernet på udpegningsgrundlaget, og at arterne af den grund ikke fremgår af oversigten over udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområdet.

Konsekvensvurderingen fokuserer derfor på ynglefuglene havørn og rørhøg, samt trækfuglene knopsvane, sangsvane, grågås, sædgås og bramgås. Det fremgår af vurderingen (s. 16), at disse arter kan blive påvirket af projektet.

Om kollision fremgår det (s. 17-18), at der for at bedømme risikoen herfor, er blevet udarbejdet kollisionsmodelleringer efter metoder udviklet af de skotske myndigheder, og at beregningerne for de arter, der optrådte i store nok antal til at kunne foretage kollisionsmodelleringer, gennemgås i vurderingen. For de øvrige arter var antallet for lavt til at lave beregninger og antallet af kollisioner vil være tilsvarende lavt, hvorfor det vurderes, at udpegningsgrundlaget ikke skades af opstillingen af vindmølleparken.

Videre fremgår det, at der er lavet beregninger for både de nye og de eksisterende vindmøller for at kunne vurdere ændringen i påvirkningen, når de eksisterende møller erstattes af nye.

Af naturkonsekvensvurderingens tabel 5.14 fremgår det beregnede antal kollisioner under antagelse af, at fuglene vil prøve at undvige vindmøllerne. Det fremgår (s. 21), at det i høj grad afhænger af arten og dens flugttype, på hvilken måde og i hvor stor grad de enkelte fugle undviger vindmøller, samt at den normale undvigerespons er opsummeret af de engelske myndigheder, og er angivet til 99,5 % for svaner, 99,8 % for gæs og 95 % for havørn.

Det fremgår endvidere af tabel 5.14, at kollisionsrisikoen for bramgæs vil ligge mellem 203,6 og 250,3 bramgæs årligt afhængigt af mølletype, samt at der årligt vil være 0,4 kollisioner med havørn uafhængigt af mølletypen.

Af tabel 5.15 fremgår det beregnede antal kollisioner i procent af det målsatte antal for arter med sådanne målsætninger i Natura 2000-planen (bramgås, grågås og sangsvane). Det fremgår, at der for de øvrige arter er brugt det maksimalt observerede antal, bortset fra havørn, hvor bestanden på det vestlige Lolland er anvendt. Der henvises i den forbindelse til DOF-basen.

For så vidt angår havørn, fremgår det af tabel 5.15, at det beregnede antal årlige kollisioner udgør 1,82 % af den vestlollandske bestand, og at der potentielt vil ske skade på bestandsniveau.

I forlængelse heraf vurderes det (s. 22), at selvom antallet af kollisioner for havørn udgør tæt på 2 % af bestanden, vil det ikke skade havørn på udpegningsgrundlaget, da bestanden i Nakskov Fjord vil suppleres af den overskydende ungeproduktion på Lolland og i det øvrige Danmark. Yderligere viser undersøgelserne fra Smøla i Norge, at det hovedsageligt er yngre, uerfarne ørne der har højest kollisionsrisiko, hvorimod gamle havørne lærer at undgå kendte vindmøller. Det vurderes, at dette også vil være tilfældet for de ynglende havørne, der er på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området.

For så vidt angår bramgæs fremgår det i forlængelse af tabellen (s. 22), at det beregnede antal kollisioner udgør op til 3,7 % af det målsatte antal bramgæs, og at kollisioner i størrelsesordenen 1-2 % ikke vurderes at påvirke arterne på bestandsniveau. For bramgås kan det dog ikke udelukkes, at antallet af kollisioner overstiger det niveau, som populationen i Natura 2000-området kan holde til. Det fremgår videre, med henvisning til tidligere observationer i området, at det reelle antal af bramgås inden for Natura 2000-området kan være højere end den målsatte bestand. Ved anvendelse af disse større bestandsstørrelser vil antallet af beregnede årlige kollisioner udgøre 2,4-3,2 % af bestanden i området, hvilket stadig vil være så højt, at det ikke kan udelukkes, at antallet af kollisioner vil medføre skade på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag.

Det fremgår endvidere (s. 26), at projektet vil medføre mellem 154 og 200 nye kollisioner årligt, henset til, at de eksisterende vindmøller, der forudsættes fjernet, årligt kolliderer med 49,4 bramgæs. Da det svarer til mellem 2,86 % og 3,73 % af den målsatte bestand af bramgæs i Natura 2000-området vil det overstige de 1-2 % af bestanden, som det normalt antages, at en bestand kan bære uden at tage skade, hvorfor det vil være nødvendigt at indføre afværgeforanstaltninger for at afværge påvirkningerne på bramgås. Det fremgår, at man som afværgeforanstaltning enten kan reducere antallet af vindmøller eller styre fugle uden om vindmøllerne gennem påvirkning af deres adfærd og brug af området.

Videre fremgår det, at det beregnede antal årlige kollisioner, for de øvrige arter med angivne målsatte antal, udgør 0,03 % for sangsvane (målsat til 2.700) og 0,02 % for grågås (målsat til 5.700). For knopsvane og sædgås er det estimerede antal årlige kollisioner holdt op imod det maksimale antal observerede individer i 2019 (henholdsvis 240 og 1.000). Dermed vurderes det årlige antal kollisioner for de mindre hyppige arter også at være under de 1-2 %, der angives ikke at påvirke arterne på bestandsniveau. Der er ikke lavet kollisionsberegninger for så vidt angår rørhøg.

Derudover fremgår det af konsekvensvurderingen (s. 27), at monitoring gennemføres for at afdække om der fremover er behov for at fortsætte afværgeforanstaltningen med at udlægge føde til bramgås eller styre afgrøderne på marken. Monitoringen skal indeholde registrering af gæs og svaner ved henholdsvis vindmøllerne og de omliggende marker, for at dokumentere eventuelle ændringer i gæs og svaners brug af området. Det anbefales at gennemføre monitoring af de efterfølgende to vintre for at se, om bestandene ændrer præferencer for afgrøderne eller om bestandsstørrelserne ændres. Herefter vil monitoring hvert 4-5 år kunne fastlægge om bestandene og deres brug af området stadig fordrer styring af afgrøderne eller udlægning af foder.

Miljørapporten og lokalplanen

I miljørapporten (s. 96) er det beskrevet, at Natura 2000-området især er udpeget på grund af det rige fugleliv i fjorden, både ynglende fugle, rastende trækfugle og overvintrende fugle. De mange småøer giver mulighed for, at jordrugende fugle som terner, måger og vadefugle kan yngle, ligesom det store fladvandede område i fjorden er fødekammer for både ynglefugle og vinterrastende fugle.

Det fremgår af miljørapporten (s. 97-98), at der i forbindelse med planlægningen er foretaget flere målrettede feltundersøgelser af fugle i og omkring planområdet. Disse undersøgelser er nærmere beskrevet ovenfor.

Særligt i forhold til eftersøgningen af rovfuglereder i december 2020 fremgår det af miljørapporten (s. 99), at eftersøgningen af reder blev foretaget i en afstand af op til 3 km fra de planlagte vindmøller, herunder i Lille og Store Vejlø Skov.

Om fugleregistreringerne i området fremgår det (s. 99-100), at der er observeret en del fugle inden for planområdet, som er på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F88. Det fremgår i forlængelse heraf, at det ved en indledende vurdering ikke umiddelbart har kunnet afvises, at planen kan medføre en væsentlig påvirkning af det nærliggende Natura 2000-område, hvorfor der er udarbejdet en konsekvensvurdering baseret på relevant eksisterende viden bl.a. relevant litteratur, DOF-basen og de målrettede feltundersøgelser.

Det fremgår desuden (s. 101), at fugleundersøgelserne er udarbejdet i planlægningsfasen, hvor projektet var angivet med 9 eller 10 møller.

Om kollision fremgår det af miljørapporten (s. 101), at undersøgelser tyder på, at rovfugle er mere udsatte for kollision, herunder særligt store og mellemstore arter, som svæver, såsom havørn. Fugle med relativt godt syn, som f.eks. gæs og svaner, ser ifølge nyere forskning ud til at have en lavere kollisionsrisiko. Desuden fremgår det, at placering af vindmøller på trækruter, vådområder eller andre områder med stor flyveaktivitet øger kollisionsrisikoen for fugle, og at projektområdet ikke vurderes at ligge direkte på en vigtig trækrute for landfugle. De registrerede fugle i området udgøres således hovedsageligt af fugle, der søger føde på markerne og overnatter på fjorden, og især bramgås og sædgås blev registreret mange gange.

Det fremgår endvidere, at kollisioner i størrelsesordenen 1-2 % ikke vurderes at påvirke arterne på bestandsniveau.

Om havørn fremgår det (s. 101), at antallet af de beregnede kollisioner udgør tæt på 2 % af bestanden, og det konkluderes, at antallet af kollisioner ikke vil skade havørn, da bestanden i Nakskov Fjord vil suppleres fra de omkringliggende sunde bestande. Der er i den forbindelse henvist til, at undersøgelser fra Norge har vist, at høj dødelighed hos havørn grundet kollision med vindmøller, ikke påvirker bestanden af havørn, hvis den regionale bestand er sund og med høj ungeproduktion.

For så vidt angår bramgås fremgår det af miljørapporten (s. 103-104), at det er beregnet, at det tidligere projekt med 10 møller med en rotor på 126 til 136 m, ville medføre 154-200 nye kollisioner årligt mellem bramgæs og vindmøllerne. Da det svarer til 2,8-3,7 % af den målsatte bestand af bramgæs i Natura 2000-området, vil det overstige de 1-2 % af bestanden, som det normalt antages, at en bestand kan bære uden at tage skade. På baggrund af konklusionerne og anbefalingerne i Natura 2000-konsekvensvurderingen er mølleantallet efterfølgende reduceret til 8 møller, og der tages udgangspunkt i mølletyper med mindre rotor end i de tidligere forslag (maksimalt 126 m) for at opnå en mindre påvirkning af beskyttede fugle i området.

Det fremgår videre, at man – ud over reduktion i antal af møller og anvendelse af mølletyper med mindre rotor – også kan nedbringe antallet af kollisioner ved at påvirke fuglenes brug af området, og at dette gøres bedst gennem styring af gæs og svaners fødesøgning i området, så fuglene ikke passerer vindmøllerne, når de flyver mellem områder med føde og overnatningspladser. Inden for planområdet skal der derfor ske nedpløjning af

roerester umiddelbart efter høst for dermed at minimere den nuværende tiltrækning af svaner og gæs. Området, hvor disse afværgeforanstaltninger påtænkes iværksat, fremgår af bilag 1, billede nr. 3.

Det fremgår endvidere af miljørapporten (s. 105), at der er en eksisterende tilladelse til regulering af bramgæs i området med 100 fugle pr. måned. Ved gennemførelse af projektet skal denne regulering ophøre inden for projektområdet.

Det vurderes på den baggrund i miljørapporten (s. 105), at det årlige antal beregnede kollisioner, ved indførelse af afværgeforanstaltninger, kan nedbringes til at udgøre under 2 % af bestanden i Natura 2000-området og dermed ikke medføre skade på udpegningsgrundlaget.

Derudover vurderes det i miljørapporten (s. 103), at forstyrrelse, fortrængning og barriereeffekt vil medføre en meget begrænset påvirkning af fuglene på udpegningsgrundlaget, ligesom det direkte habitattab vurderes at være ubetydeligt.

Om forstyrrelse fremgår det, at forstyrrelsesafstanden typisk er under 500 m, og i de fleste tilfælde 100-200 m. Det fremgår endvidere, at forstyrrelseseffekten kan være ubetydelig på bestandsniveau, hvis der er alternative arealer i nærheden, som fuglene kan udnytte uden øget konkurrence. Omvendt kan den være markant, hvis der ikke er alternative arealer i nærheden. Der vurderes at være et stort omfang af alternative egnede fouragerings- og rasteområder i nærområdet, ligesom de undersøgte forhold viser, at der ikke er permanente fouragerings- og rasteområder inden for projektområdet.

Videre fremgår det, at flere undersøgelser har vist, at der sjældent er en målbar forstyrrelseseffekt på fuglebestande ved vindmølleprojekter, og at der desuden kan ske en tilpasning over tid, så forstyrrelsesafstanden mindskes betragteligt. Der henvises i den forbindelse til danske undersøgelser af kortnæbbede gæs og sangsvaner som har vist, at arterne over tid har vænnet sig så meget til møllerne, at de fouragerer mellem dem.

Om barriereeffekt fremgår det af miljørapporten, at effekten på bestande af fugle generelt vurderes at være begrænset. Det fremgår, at for vindmølleparker med 10 eller færre møller vurderes barriereeffekten på fugle ikke at udgøre et problem. Selvom fuglene vil opfatte møllerne som en barriere, vil fuglene således ikke skulle flyve en væsentlig længere vej for at komme uden om møllerne. Videre fremgår det, at der ikke ved eksisterende undersøgelser er konstateret effekter på fugle på populationsniveau som følge af barriereeffekt, dog undtaget sjældne arter med lav reproduktionsrate. Blandt de relevante fuglearter på udpegningsgrundlaget er det kun havørn, som både er forholdsvis sjælden i Danmark og samtidig har en lav reproduktionsrate. Det fremgår i forlængelse heraf, at havørn har stigende bestandsudvikling samt gunstig bevaringsstatus og bevaringsprognose. Det vurderes, at de individer, som forekommer i området, primært er lokale fugle, som ikke er på længere træk.

Lokalplanens redegørelse (s. 10) henviser til det i miljørapporten og konsekvensvurderingen anførte.

Kommunens bemærkninger under klagesagen

Kommunen har under klagesagen oplyst, at det normalt antages, at et årligt antal kollisioner på 1-2 % af bestanden er på så lavt et niveau, at en bestand ikke vil tage skade, da dette udgør en meget lille del af den naturlige årlige mortalitet. Derfor har ORNIS-komiteen (Europa-Kommissionen, 1993) oprindeligt angivet 1 % øget dødelighed som havende ubetydelig påvirkning af en bestands dynamik.^[29] Kommunen anfører i den sammenhæng, at den naturlige mortalitet for bramgæs er 0,75-0,91.^[30]

I forlængelse heraf anfører kommunen, at 1 %-kriteriet af en biogeografisk bestand derfor bruges internationalt til at angive den andel af bestanden, der skal til for at en forekomst er af international vigtighed. Ifølge kommunen anvendes denne tærskel ofte i vurderinger af påvirkninger fra vindmølleparker på fuglebestande, ved at antage, at hvis man påvirker under 1 % af den biogeografiske bestand, vil man ikke påvirke bestanden mere end den kan holde til. Kommunen anfører, at dette giver mere konservative vurderinger end ved at anvende PBR (Potential Biological Removal).

Kommunen anfører videre, at tyske kilder angiver, at forekomster på 2 % af de regionale bestande er af regional vigtighed. Efter kommunens opfattelse kan 2 % anvendes på samme måde som 1 %-kriteriet til at vurdere påvirkning af lokale bestande. Det er ud fra dette, at kommunen vurderer, at en påvirkning fra kollisioner på 1-2 % ikke vil skade fuglearterne på udpegningsgrundlaget.

Ifølge kommunen blev 1- og 2 %-kriterierne oprindeligt anvendt for vandfugle, men kan, i henhold til ORNIS-komiteens anbefalinger, overføres til de øvrige arter på udpegningsgrundlaget. Kommunen anfører i den forbindelse, at denne praksis blandt andet bruges af den danske stat som kriterier for fastlæggelse af udpegningsgrundlag for fuglebeskyttelsesområder, da 1 %-kriteriet også anvendes ved andre arter end vandfugle.

Om de iværksatte afværgeforanstaltninger oplyser kommunen, at disse fokuserer på at ændre bramgåsens bevægelsesmønstre, så de bevæger sig uden om vindmøllerne, når de fouragerer. Dette skal primært gøres ved at reducere mængden af føde på markerne, hvor vindmøllerne står, og syd for disse, hvilket vil tvinge bramgæssene til andre områder. Kommunen påpeger, at gæs og svaner ifølge naturkonsekvensvurderingen hurtigt vil tilpasse sig nye områder at søge føde på.

Kommunen vurderer, at nedpløjning af roerester ved vindmøllerne er en effektiv afværgeforanstaltning, da det vil afholde bramgæs fra at bruge vindmølleområdet til fødesøgning. Kommunen bemærker i forlængelse heraf, at afholdelse fra regulering sandsynligvis vil forøge antallet af bramgæs i området mere end vindmøllerne i værste fald vil mindske bestanden i området, og det vurderes også at være en særdeles effektiv afværgeforanstaltning. Kommunen bemærker, at afværgeforanstaltningerne kræver tinglysning.

Kommunen oplyser, at en alternativ afværgeforanstaltning er at styre bramgæssenes brug af området ved at udlægge spildsæd eller roerester på marker længere væk fra vindmølleparken, eller ved at udlægge således, at gæssene ikke skal passere vindmøllerne, når de flyver fra fødesøgningsmarker til overnatningspladser på vandet. Samlet set vurderer kommunen således, at der er rigelige muligheder for afværgeforanstaltninger.

I forhold til kollisionsberegningen og udtagning af eksisterende vindmøller oplyser kommunen, at der er lavet kollisionsberegninger for de 7 eksisterende vindmøller, der skal tages ned i forbindelse med opstilling af de nye møller. Idet de 7 eksisterende vindmøller i forvejen er opstillet, antages det, at det beregnede antal kollisioner for disse møller allerede sker, hvorfor antallet trækkes fra beregningen af de kommende vindmøller, der endnu ikke er opstillet.

For så vidt angår kollisionsberegningerne for havørn, har kommunen under klagesagen oplyst, at der i konsekvensvurderingen er taget udgangspunkt i bestanden på det vestlige Lolland, dels fordi arten ikke har et målsat antal i Natura 2000-området, og dels fordi der ikke er observeret mere end 1 havørn ad gangen. Dermed anvendes ifølge kommunen både det maksimale antal fugle på tværs af de tre metoder, og dermed det bedste bud på et reelt bestandsestimat.

Kommunen oplyser derudover, at overvejelser og vurderinger af fortrængningsarealer, i forhold til varierende fortrængningsafstande fra art til art, indgår i det bagvedliggende analysearbejde med blandt andet overslagsberegninger. Disse kladder indgår dog ikke i selve miljørapporten, som er en sammenfatning af overvejelser og vurderinger. Kommunen vurderer, at der ikke vil være fortrængning ind i Natura 2000-området, da der ikke er egnede rasteområder inden for de fortrængningsafstande, der er relevante for arterne.

Kommunen vurderer, at alle de omkringliggende marker og enge ved Natura 2000-området er egnede alternative fouragerings- og rasteområder for de svaner og gæs, der bruger markerne nær vindmøllerne. Kommunen anfører, at vindmølleområdet og de omkringliggende marker ligger mere end 3 km fra Nakskov Inderfjord og Søndernor, som ifølge basisanalysen er det vigtigste overnatningssted for bramgæs.

2.3.5 Planklagenævnets vurdering i forhold til Natura 2000-områder

Kollision

Planområdet ligger ca. 80 m fra Natura 2000-område N179, Nakskov Fjord og Inderfjord, som bl.a. omfatter fuglebeskyttelsesområde F88. Udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F88 omfatter bl.a. rørhøg, havørn, sangsvane, bramgås, knopsvane, og grågå.

Det fremgår af sagen, at kommunen har anvendt en modellering af kollisionsrisikoen, der antager, at en kollisionsrisiko på 1-2 % ikke vil påvirke nogen af fuglearterne på udpegningsgrundlaget på bestandsniveau.

Kommunen har under klagesagen henvist til, at ORNIS-komiteen oprindeligt har angivet 1 % øget dødelighed som havende ubetydelig påvirkning af en bestands dynamik, henset til, at det udgør en meget lille del af den naturlige årlige mortalitet. Kommunen anfører i forlængelse heraf, at 1 %-kriteriet af en biogeografisk bestand bruges internationalt til at angive den andel af bestanden, der skal til for at en forekomst er af international vigtighed for bestanden, og således også ofte ved udpegning af fuglebeskyttelsesområder.

Kommunen har under klagesagen begrundet den øvre grænse på 2 % med, at tyske kilder angiver, at forekomster på 2 % af de regionale bestande er af regional vigtighed. Kommunen antager herefter, at 2 % kan anvendes på samme måde som 1 %-kriteriet til at vurdere påvirkning af lokale bestande.

Planklagenævnet bemærker indledningsvist, at ORNIS-kriteriet på 1 % oprindeligt er udviklet med henblik på at fastslå, hvad der i fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 9, stk. 1, litra c, forstås ved en "mindre mængde". Fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 9 fastsætter de nærmere betingelser for, i hvilke tilfælde, der kan gøres undtagelse fra bestemmelserne i direktivets artikel 5-8 om jagt på, fangst af og forsætlige drab på fugle.

EU-domstolen har således i sager om fortolkningen af fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 9, anvendt ORNIS-kriteriet og udtalt, at "mindre mængder" er enhver indfangning, der er mindre end 1 % af den samlede årlige dødelighed af den berørte bestand for de arter, der ikke må jages, og enhver indfangning i størrelsesordenen 1 % for de arter, der må jages. Ved "den berørte bestand" forstås, for så vidt angår trækfuglearter, bestanden i de regioner, hvor de fleste trækfugle kommer fra.^[31]

Et enstemmigt Planklagenævn finder imidlertid ikke, at kommunen nærmere har begrundet, at en øvre grænse på 2 % generelt kan anvendes som kriterium for en acceptabel påvirkning uanset art. Nævnet bemærker, at de tyske kilder, som kommunen har henvist til som begrundelse for grænsen på 2 %, vedrører de kvantitative kriterier for vurderingen af vigtigheden af nærmere bestemte områder i Tyskland for trækfugle.

Et enstemmigt Planklagenævn finder heller ikke, at kommunen i den konkrete sag har begrundet, at en øvre grænse på 2 % kan finde anvendelse under de konkrete forhold i forhold til de enkelte arter på udpegningsgrundlaget.

Nævnet bemærker i forlængelse heraf, at det fremgår af sagen, at der ved feltundersøgelserne i 2019-2020 var 66 målinger af flyvende havørn i området omkring vindmølleområdet, ligesom der blev foretaget 726 målinger ved undersøgelsen i 2018-2019. Det fremgår endvidere, at det beregnede antal årlige kollisioner udgør 1,82 % af den vestlollandske bestand ved opstilling af 10 vindmøller, mens der ikke er foretaget beregninger ved opstilling af 8 vindmøller.

Nævnet henviser desuden til, at antallet af kollisioner ved opstilling af 8 møller med en rotordiameter på maksimalt 126 m, ifølge bygherrens oplysninger under klagesagen, vil udgøre 2,1 % af det målsatte antal af bramgæs i Natura 2000-området. Det fremgår desuden af miljørapporten, at antallet af kollisioner vurderes at kunne komme under 2 % ved at anvende afværgeforanstaltninger i form af hurtig nedpløjning af roerester og reguleringsstop.

Nævnet lægger således til grund, at det beregnede antal kollisioner for bramgås fortsat ligger tæt på det kritiske niveau på 2 %, som kommunen selv har lagt til grund. Nævnet bemærker dog, at der ikke er foretaget konkrete beregninger af kollisionsrisikoen ved anvendelse af de nævnte afværgeforanstaltninger.

Nævnet konstaterer endelig, at det fremgår af naturkonsekvensvurderingen (s. 10 og 16), at rørhøg er udvalgt som fokusart, og at planen potentielt kan påvirke arten. Konsekvensvurderingen indeholder imidlertid ikke konkrete vurderinger af påvirkningen af rørhøg, ligesom der ikke er foretaget kollisionsberegninger i forhold til arten. Nævnet bemærker, at der ved feltundersøgelserne i 2018-2019 var 373 målinger af rørhøg i området.

Et enstemmigt Planklagenævn finder på baggrund af ovenstående, at oplysningsgrundlaget er mangelfuldt, hvorfor den foretagne vurdering ikke opfylder de krav, der stilles efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og planhabitatbekendtgørelsens § 3, stk. 1. Vurderingen indeholder således efter nævnets opfattelse ikke oplysninger, der er egnede til at fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl om, at de planlagte vindmøller ikke har skadelige virkninger for integriteten af Natura 2000-område N179.

Nævnet har ikke hermed taget stilling til, hvilken påvirkning af de enkelte arter på udpegningsgrundlaget, der kan anses for acceptabel i forhold til at undgå skadelig virkning på Natura 2000-områdets integritet.

Nævnet bemærker dog, at lokalplanen kun kan vedtages, såfremt det uden rimelig tvivl kan fastslås, at planen ikke har skadelige virkninger på Natura 2000-områdets integritet. Hvis det ikke er tilfældet, kan projektet kun gennemføres, hvis betingelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, som er implementeret i planhabitatbekendtgørelsens § 6, er opfyldt. Nævnet har ikke med denne afgørelse vurderet, om betingelserne eventuelt vil kunne være opfyldt.

Der gøres desuden opmærksom på, at det ved en eventuel fornyet vurdering af påvirkningen bør inddrages, at der i november 2021 er udsendt en revideret basisanalyse og udkast til en ny Natura 2000-plan for fuglebeskyttelsesområde F88.

Fortrængning

Et enstemmigt Planklagenævn finder, at konsekvensvurderingen ikke i fornødent omfang belyser *forstyrrelseszonens omfang*. Der henvises i konsekvensvurderingen til, at forstyrrelseszonen typisk er under 500 m og i de fleste tilfælde 100-200 m. Det fremgår imidlertid ikke, hvad forstyrrelseszonen efter kommunens opfattelse vil være i dette konkrete tilfælde. Nævnet lægger ligeledes vægt på, at kommunen ikke i hverken lokalplanen, miljørapporten eller naturkonsekvensvurderingen har forholdt sig til, at forskellige fuglearter har forskellig forstyrrelsesadfærd, og at der således kan være betydelige forskelle i forhold til deres evne til at vænne sig til vindmøllerne, ligesom forstyrrelseszonens omfang kan være forskellig.

Et enstemmigt Planklagenævn 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.

Det fremgår i miljørapporten (s. 24), at der ikke er tale om permanente fouragerings- og rasteområder, og at der vurderes at være et stort omfang af alternative egnede områder i nærområdet.

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. Det er imidlertid ikke nærmere belyst i konsekvensvurderingen, hvilke alternative arealer fuglene konkret kan anvende uden øget konkurrence.

Vurderingen er således ikke efter nævnets opfattelse egnet til at fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl om, at de planlagte vindmøller ikke har skadelige virkninger for integriteten af Natura 2000-område N179. Nævnet finder derfor, at der foreligger en væsentlig retlig mangel ved konsekvensvurderingen.

Tilsvarende indebærer ovennævnte, at miljørapporten og vedtagelsen af lokalplanen lider af en væsentlig retlig mangel, da kommunen ikke har haft det fornødne grundlag for at vurdere, om det kan udelukkes, at projektet kan skade Natura 2000-områdets integritet, jf. § 3, stk. 2, i planhabitatbekendtgørelsen, og lokalplanen er derfor ugyldig.

2.4 Påvirkning af bilag IV-arter (flagermus og padder)

2.4.1 Klagen

Klagerne anfører en række klagepunkter vedrørende flagermus, herunder at de foretagne flagermusundersøgelser er utilstrækkelige set i forhold til planområdets størrelse og placering tæt på et Natura-2000-område, samt at undersøgelserne ikke lever op til kravene i notat fra Aarhus Universitet, DCE, "*Beskyttelse af flagermus og miljøvurderinger*" (herefter kaldet DCE-notatet),^[32] hvorfor konklusionerne ikke kan anvendes.

Klagerne gør desuden gældende, at undersøgelsesperioden burde have været udvidet betragteligt på baggrund af flere fund af bredøret flagermus, som er en relativt sjælden flagermusart.

Klagerne anfører endvidere, at det er forkert, når kommunen i miljørapporten anfører, at nedtagning af de gamle møller vil bedre forholdene for flagermus, og at [tab af] få flagermus ikke har stor betydning.

Derudover anfører klagerne, at den nye tilkørselsvej fra [A1] til mølle nr. 3 ligger så tæt på et § 3-beskyttet vandhul, at vandhullet utvivlsomt påvirkes heraf. Klagerne anfører i forlængelse heraf, at vandhullet ikke er undersøgt, hvorfor det ikke med rimelig sikkerhed kan afvises, at de tudser, frøer og stor vandsalamander (bilag IV-arter), der potentielt kan forekomme i området, berøres heraf.

Klagerne anfører endelig, at der den 21. marts 2021 er fundet ægklumper fra springfrø i vandhullet ved kassediget, og at denne bilag IV-art ikke tidligere er registreret i nærområdet.

2.4.2 Generelt om bilag IV-arter i forbindelse med miljøvurderinger og planvedtagelser

Der er i habitatdirektivet^[33] fastsat regler om beskyttelse af bestemte dyre- og plantearter (bilag IV-arter). Disse regler gælder også uden for Natura 2000-områderne.

For dyrearter nævnt i habitatdirektivets bilag IV, litra a, er der bl.a. forbud mod henholdsvis forsætlig drab og forstyrrelse, jf. artikel 12, stk. 1, litra a og b. Forbuddet mod forsætlig forstyrrelse gælder særligt i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer. Der er desuden forbud mod beskadigelse eller ødelæggelse af bilag IV-arters yngle- eller rasteområder, jf. artikel 12, stk. 1, litra d. Beskyttelsen er generel og vedrører ikke kun særligt udpegede områder. Beskyttelsen omfatter desuden både forsætlig og uforsætlig beskadigelse og ødelæggelse.

Grønbroget tudse, løgfrø, løvfrø, spidssnudet frø, springfrø, strandtudse og stor vandsalamander samt alle arter af flagermus, herunder bredøret flagermus, er oplistet i habitatdirektivets bilag IV.

Habitatdirektivet er implementeret i dansk ret i flere regelsæt, bl.a. planhabitatbekendtgørelsen fra 2016.^[34]

Det følger af bekendtgørelsens § 7, stk. 2, at et planforslag ikke kan vedtages, hvis gennemførelse af planen kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er optaget i habitatdirektivets bilag IV, litra a. Vurderingen heraf skal fremgå af redegørelsen til planforslaget, jf. § 7, stk. 3 i bekendtgørelsen.

Bestemmelsen i § 7 kan dog fraviges i særlige tilfælde, såfremt betingelserne i bekendtgørelsens § 8 er opfyldt.

Der er ikke i planhabitatbekendtgørelsen krav om, at det forud for vedtagelse af planforslag skal sikres, at der ikke kan ske drab eller forstyrrelse af bilag IV-arter på en måde og i et omfang, der er i strid med habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a (forsætlig drab) eller artikel 12, stk. 1, litra b (forsætlig forstyrrelse). Disse dele af habitatdirektivets artikel 12, stk. 1 er i dansk ret gennemført ved en række umiddelbare forbud, hvor Miljøstyrelsen har kompetence til at meddele dispensation under særlige betingelser.

Dette er dog ikke ensbetydende med, at der ved vedtagelse af planer for anlæg mv., hvor der klart kan forudses drab eller forstyrrelse af bilag IV-arter, helt kan ses bort fra en sådan påvirkning. Dette må bl.a. ses i lyset af EU-domstolens praksis, hvor domstolen i relation til visse andre aktiviteter bl.a. har udtalt, at det ikke er afgørende, om formålet med den omhandlede aktivitet er at dræbe eller forstyrre arterne.^[35] Domstolen lægger

ligeledes vægt på, at sådanne aktiviteter planlægges og gennemføres på en sådan måde, at de ikke er i strid med de forbud, der fremgår af habitatdirektivets, stk. 1, litra a-c.[36] Det må dog bemærkes, at habitatdirektivets artikel 12 ikke på samme måde som habitatdirektivets artikel 6 foreskriver en egentlig forudgående vurdering i forbindelse med vedtagelse af planer eller meddelelse af tilladelser.

En miljøvurdering skal indeholde oplysninger om bl.a. den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder på spørgsmål som den biologiske mangfoldighed, fauna og flora, jf. miljøvurderingslovens § 7, stk. 2, jf. bilag 1, litra f, og en miljøvurdering skal således også indeholde oplysninger herom, hvis gennemførelse af planen kan beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder for bilag IV-arter.

Planklagenævnet finder som følge af habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a og b, at det i forbindelse med en miljøvurdering af en plan efter omstændighederne også skal inddrages, om realiseringen af planen vil medføre forsætlige drab af bilag IV-arter eller forsætlig forstyrrelse af sådanne arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer. Dette gælder uanset, at det planlagte ikke ligger i eller ved yngle- eller rasteområder eller et habitatområde med disse arter på udpegningsgrundlaget.

Med "forsætlig" menes ifølge EU-domstolen, at den, som forårsager drabet eller forstyrrelsen, har villet dræbe eller forstyrre en enhed af den beskyttede dyreart, eller i det mindste har accepteret muligheden for et sådant drab eller forstyrrelse.[37] Selvom EU-domstolen har knyttet sidstnævnte forudsætning til anlæg og aktiviteter, der har en klar kobling til drab eller forstyrrelse, herunder rydning af skov, kan det ikke udelukkes, at der også i forhold til vindmøller og andre anlæg, kan anses for at være en accept af muligheden for drab eller forstyrrelse. Domstolen har i øvrigt understreget, at forbuddet i artikel 12, stk. 1, litra a-c, ikke kun gælder, hvis der foreligger en risiko for, at artens bevaringsstatus påvirkes negativt.[38] Det er dog uklart, hvor stor en påvirkning, der skal til for at udløse forbuddet i artikel 12, stk. 1, litra a. Domstolen har således udtalt, at det bredere anvendelsesområde for artikel 12, stk. 1, litra d, til ikke-forsætlige handlinger er udtryk for, at yngle- og rasteområder tillægges en højere grad af beskyttelse mod beskadigelse eller ødelæggelse.[39]

Planklagenævnet finder i lyset af ovenstående, at en miljørapport for vindmøller, som opføres på et sted, hvor der kan forekomme flagermus, skal indeholde oplysninger om, hvorvidt der forventes at kunne forekomme drab af flagermus, jf. habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a, og artsfredningsbekendtgørelsens § 10.[40]

Planklagenævnet bemærker i øvrigt, at hvis der er tale om, at planen medfører drab af flagermus på en måde og i et omfang, der er i strid med habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a, og artsfredningsbekendtgørelsens § 10, forudsætter realiseringen af planen en dispensation fra Miljøstyrelsen, jf. artsfredningsbekendtgørelsens § 12.

Særligt om flagermus og vindmøller

Det fremgår af forvaltningsplan for flagermus, at det har vist sig, at vindmøllers roterende blade kan forårsage tab af flagermus, hvilket formentlig skyldes, at vindmøllernes tårne og blade tiltrækker store mængder af insekter, således at der på visse årstider kan forekomme store ansamlinger af insekter på og omkring vindmøllerne og insekterne tiltrækker flagermus. Man har observeret, at flagermusarter, der normalt flyver i lav højde, som f.eks. damflagermus og vandflagermus, kan finde på at ændre adfærd og flugthøjde og jage insekter hele vejen op ad møllerne. Det fremgår endvidere, at det har vist sig, at møllerne kun samler insekter omkring sig og på sig ved lave vindhastigheder. Det fremgår desuden, at den eneste sikre metode til at undgå drab af flagermus i flagermusrige områder er at etablere driftsstop på vindmøllerne ved lave vindhastigheder.[41]

Forvaltningsplanen angiver således følgende i forhold til driftsstop:

Den eneste sikre metode til at undgå drab af flagermus i flagermusrige områder er at slukke for vindmøllerne ved lave vindhastigheder (under ca. 5-6 m/sek.). I de perioder hvor de store insektansamlinger forekommer (dvs. om natten i perioden ca. 15. juli til ca. 15. oktober). Det har nemlig vist sig at møllerne kun samler insekter omkring sig og på sig, ved lave vindhastigheder. Ved højere vindhastigheder blæser insekterne væk. I USA har man som resultat af en retssag pålagt vindmøllejerne at slukke for møllerne efter retningslinjer, der ligner ovenstående.

Særligt om beskadigelse af yngle- og rasteområder

Det fremgår af vejledningen til habitatbekendtgørelsen, at yngle- eller rasteområder kan bestå af flere lokaliteter, der tjener som levesteder for den samme bestand. En bredere økologisk forståelse af yngle- og rasteområder giver mulighed for en mere fleksibel tilgang i områder med især mere udbredte bilag IV-arter.[42]

Forudsætningen er, at den økologiske funktionalitet af et yngle- eller rasteområde for bilag IV-arter opretholdes på mindst samme niveau som hidtil.

Nogle arter er organiseret i delbestande, som står i forbindelse med hinanden gennem udvandring og indvandring, og som benytter et netværk af levesteder over tid og rum (eksempelvis padden og flagermus). Netværket kan ses som et samlet yngle- eller rasteområde for samlingen af delbestande, som står i forbindelse med hinanden. De enkelte lokaliteter har hver især betydning for bestanden. Nogle vil ofte have mere betydning end andre.

Habitatdirektivet er også implementeret i dansk ret ved naturbeskyttelseslovens § 29 a, som blev vedtaget i 2009. Af forarbejderne til denne bestemmelse fremgår bl.a. følgende:

Et yngle- eller rasteområde forstås som en samling af lokaliteter, hvor en bestand af en art yngler eller raster, og ikke som hver enkelt lokalitet eller forekomst, medmindre der ikke er økologisk sammenhæng med andre lokaliteter eller forekomster. Ofte vil de enkelte lokaliteter i et sådant "netværk" af lokaliteter, der udgør et yngle- eller rasteområde, indbyrdes supplere hinanden i at opretholde bestanden. Betydningen af de enkelte lokaliteter i netværket kan afhænge af bestandens tæthed og spredningsmuligheder. Ved at opretholde den samlede økologiske funktionalitet i et område for en bestand af en art, anses direktivkravet for opfyldt. Opretholdelse af den økologiske funktionalitet betyder, at det vil være muligt inden for rammerne af direktivet at nedlægge/bskadige en lokalitet, hvis dette modsvares af forbedringer et andet sted i samme økologiske netværk.

[...]

Formålet med forbuddet er at bidrage til at sikre arternes eller bestandenes bevaringsstatus i overensstemmelse med direktivets formål. Forbuddet kan således betragtes som overholdt, hvis yngle- eller rasteområder og bestande opretholdes på samme niveau som hidtil, og den økologiske funktionalitet af områderne opretholdes. Der er ikke en direkte forpligtelse til effektivt at forbedre bevaringsstatus.

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der sker en beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- og rasteområder, er det imidlertid ikke afgørende, hvor mange enheder af den berørte art, der findes i det pågældende område. Det er heller ikke et krav, at der er risiko for, at den berørte arts bevaringsstatus forringes.^[43]

Forbuddet i planhabitatbekendtgørelsens § 7, stk. 2, mod beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- og rasteområder retter sig navnlig mod planer, som kan medføre beskadigelse eller ødelæggelse af de konkrete lokaliteter, hvor bilag IV-arterne yngler eller raster.

I forhold til flagermus gælder det f.eks. fældning af træer eller nedrivning af bygninger, som benyttes af flagermusene som yngle- eller rastelokalitet. Desuden har ledelinjer en meget stor betydning for flere arter af flagermus, som bevæger sig gennem landskabet ved hjælp af ekkolokalisering. Ledelinjer anses ikke i sig selv for yngle- eller rasteområder. Ledelinjer, som findes i umiddelbar nærhed af en konkret yngle- eller rastelokalitet, benyttes imidlertid ofte af flagermus som "korridor" fra lokaliteten og ud til de fourageringsområder, som flagermusene benytter sig af.

Hvis der placeres en vindmølle ved eller i umiddelbar nærhed af en konkret yngle- eller rastelokalitet eller i forlængelse af en ledelinje i tilknytning til yngle- og rastelokalitet, kan den forhøjede risiko for kollision og barotraumer^[44] reelt indebære, at lokaliteten ikke længere er egnet som yngle- og raste-lokalitet, hvilket kan medføre, at den økologiske funktionalitet for det pågældende yngle- og rasteområde for flagermus ikke kan opretholdes.

Krav til tilvejebringelsen af oplysninger om bilag IV-arter

Spørgsmålet om, i hvilket omfang der skal foretages en nærmere undersøgelse af, om et område er et naturligt udbredelsesområde for en beskyttet art efter habitatdirektivets bilag IV, er ikke reguleret. Spørgsmålet om, i hvilket omfang en myndighed generelt er forpligtet til at foretage konkrete undersøgelser af bilag IV-arters forekomst og omfanget af disse, er heller ikke reguleret.

En eventuel undersøgelsespligt og det potentielle omfang af denne, afhænger således af lovgivningen om bilag IV-arter og de ulovbestemte forvaltningsretlige principper, herunder officialprincippet (undersøgelsesprincippet), som kommunen skal påse overholdt. Kravene til forvaltningens sagsoplysning angår tilvejebringelsen af et fyldestgørende grundlag for afgørelsen. Kravene til oplysning af faktum kan ikke præciseres generelt og er i vid udstrækning af skønsmæssig karakter.

I sager om vurdering af bilag IV-arter kan der foretages en indledende vurdering (en slags "screening") af, om de konkrete aktiviteter, en plan giver mulighed for, vil kunne beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder. Dette kan ske ud fra en faglig viden om arternes overordnede fordeling, levevis og levesteder. I de situationer, hvor den indledende vurdering viser, at bilag IV-arter kan påvirkes, skal kommunen belyse sagen nærmere for at vurdere, om yngle- og rasteområder bliver beskadiget eller ødelagt eller forskellige livsstadier af bilag IV-planter bliver ødelagt.^[45]

Det antages desuden, at jo mere udbredte arterne er, desto større er sandsynligheden for, at der skal tages højde for dem i forbindelse med bl.a. planer. Det drejer sig f.eks. om spidssnudet frø, stor vandsalamander, flere arter af flagermus og odder.^[46]

Der kan ikke fastlægges entydige kriterier for omfanget og karakteren af de oplysninger, der er nødvendige. Det afhænger af den konkrete situation. Der kan bl.a. i tilfælde af ældre oplysninger være behov for at vurdere, om oplysningerne skal opdateres for at afgøre, om arten rent faktisk fortsat forekommer i de berørte områder. Der kan ikke fastsættes præcise kriterier for, hvornår oplysninger er for gamle, da arterne er meget forskellige, ligesom den naturlige udvikling (f.eks. tilgroning) af et område kan have betydning for, om en art er til stede.^[47]

2.4.3 Kommunens undersøgelser og vurderinger i forhold til flagermus

Flagermusundersøgelser

Det fremgår af sagen, at der er udført en flagermusundersøgelse i 2018.

Resultaterne af undersøgelsen fra 2018 er samlet i et notat: *Undersøgelse af forekomst af flagermus 2018 ved Bogø Inddæmning*.

Det fremgår af flagermusundersøgelsen (s. 3), at forekomsten af flagermus i området blev undersøgt i følgende perioder:

- Natten fra den 5.-6. august 2018 med 10 stationære flagermusdetektorer.
- Natten fra den 6.-7. august 2018 med 10 stationære flagermusdetektorer, samt en gennemgang med håndholdt udstyr.
- Natten fra den 19.-20. august 2018 med 10 stationære flagermusdetektorer, samt en gennemgang med håndholdt udstyr.
- Natten fra den 9.-10. september 2018 med 10 stationære flagermusdetektorer, samt en gennemgang med håndholdt udstyr.

Det fremgår af flagermusundersøgelsen (s. 3), at de stationære flagermusdetektorer blev placeret henholdsvis ved skovkanter (3 stk.), ved grøfter og vandløb (3 stk.), ved fjordens bred (1 stk.), ved levende hegn (1 stk.) samt på åben mark (2 stk.).

Undersøgelsesområdet kan ses af bilag 1, billede nr. 4-7. Flagermusregistreringer for perioderne kan ses af bilag 1, billede nr. 8.

Det fremgår endvidere heraf (s. 8), at der blev registreret lyde af flagermus 24.123 gange fordelt på henholdsvis 11.281 og 4.230 optagelser i sommerperioden og 6.005 og 2.607 optagelser i efteråret. Der blev i begge perioder registreret 8 specifikke arter af flagermus. Det fremgår endvidere (s. 9), at de vigtigste naturtyper for flagermusene var vandkanten ved fjorden, skovkanter og levende hegn ved grøfter, samt at henholdsvis 1,6 % (sommer) og 1,7 % (efterår) af flagermusene blev fundet ved de åbne marker, hvor de nye møller planlægges placeret.

Særligt i forhold til yngle- og rastekolonier fremgår det (s. 13), at man for de tre mest talrige arter til en vis grad kan anvende flagermusenes timing i forhold til solnedgang til at undersøge, om de har dagopholdssteder nær hver detektor. Tidspunkterne for optagelserne indikerer således, at der var en eller flere ynglekolonier af dværgflagermus i nærheden af planområdet, og at der i efteråret var dagrastesteder for dværgflagermus i nærheden af

planområdet. Tallene viser ligeledes, at der sandsynligvis var ynglende vandflagermus nord for projektområdet og i efteråret dagrastesteder omkring detektor 4 syd for Store Riddersborg. Videre fremgår det, at der sandsynligvis også var ynglende troldflagermus nord for projektområdet, mens der næppe var dagrastesteder i nærheden af planområdet i efteråret.

Særligt i forhold til bredøret flagermus fremgår det (s. 11-13), at arten blev identificeret 52 gange om sommeren og 20 gange om efteråret. Af sommerens optagelser var 4 foretaget inden for 2 timer efter solnedgang og 48 optagelser var optaget mere end 2 timer efter solnedgang. Om efteråret var 2 af optagelserne foretaget inden for 2 timer efter solnedgang og 18 optagelser mere end 2 timer efter solnedgang. Det konkluderes på den baggrund i undersøgelsen, at det ikke tyder på, at der har været hverken ynglekolonier eller dagrastesteder for bredøret flagermus i nærheden af planområdet.

Det fremgår i forlængelse heraf (s. 13), at levende hegn var den vigtigste naturtype for bredøret flagermus, og at arten ikke blev fundet på de åbne marker. Undersøgelserne tyder således på, at det centrale levende hegn, hvor der blev optaget henholdsvis 21 og 5 lyde fra bredøret flagermus, er det vigtigste naturelement for arten i området, hvorfor det anbefales, at møllerne holder så god afstand som muligt til det levende hegn.

Lokalplanen

Af redegørelsen til lokalplanen (s. 11), fremgår det bl.a. om bilag IV-arter, at der ved undersøgelsen af området blev registreret 8 arter af flagermus, og at almindelige arter som dværgflagermus, troldflagermus og vandflagermus udgjorde mere end 96 % af registreringerne. Derudover blev der registreret sydflagermus, brunflagermus, skimmelflagermus, langøret flagermus og den relativt sjældne art bredøret flagermus. Kommunen anfører i forlængelse heraf, at bredøret flagermus kun udgjorde ca. 0,3 % af det samlede antal registreringer, og at arten ikke blev registreret på åben mark.

Det fremgår videre, at det ikke kan udelukkes, at der er en kollisionsrisiko, og at der kan ske lejlighedsvis tab af individer. Kommunen anfører videre, at de steder, hvor vindmøllerne står på dyrkede arealer og med passende afstand til naturarealer, hvor størsteparten af flagermus forekommer, vurderes flagermusene ikke at blive påvirket væsentligt. Hertil kommer, at størstedelen af de registrerede arter er forholdsvis almindelige, hvorfor bestandene generelt vurderes at være robuste nok til at kunne tåle et vist tab af individer. Derimod er bredøret flagermus, der er kategoriseret som sårbare, følsomme over for reduktion i bestandene.

Det fremgår i forlængelse heraf, at 7 eksisterende møller i og nær planområdet skal tages ned i forbindelse med realisering af projektet, og at 2 af disse møller står op ad det levende hegn, hvor bredøret flagermus blev registreret flere gange, hvorfor fjernelse af disse møller vil bidrage til en reduktion af risici for flagermus generelt og bredøret flagermus i særdeleshed.

Endvidere fremgår det, at mølle nr. 3 og nr. 7 står mindre end 200 m fra en ledelinje for bredøret flagermus, hvorfor der i § 25-tilladelsen til projektet vil blive fastsat vilkår om driftstop på disse møller i henhold til forvaltningsplanen for flagermus ved vindhastigheder under 5 m/s i rotorhøjde. Hertil kommer, at overvågningsprogrammet for projektet vil omfatte monitoring af flagermus, når møllerne er i drift. Kommunen anfører, at møllerne ikke vurderes at ville medføre væsentlig negativ påvirkning af bredøret flagermus eller øvrige flagermusbestande i området ved fastsættelse af disse afværgeforanstaltninger samt nedtagning af eksisterende møller.

Miljørapporten

Miljørapporten henviser til den udførte flagermusundersøgelse, og det fremgår bl.a. af rapporten (s. 105-106), at der ved undersøgelsen i området blev registreret 8 arter af flagermus i området, hvilket må betragtes som et normalt resultat for Lolland.

Det fremgår desuden af miljørapporten (s. 106), at der i driftsfasen kan være en risiko for, at flagermus kolliderer med vindmøllerne, og at arter, der normalt fouragerer i lavere højde, kan blive tiltrukket af insektforekomsterne i langt højere luftlag end normalt. Videre fremgår det, at risikoen for kollision øges yderligere, når der er levende hegn eller skov nærmere end 100-200 m fra møllerne. Det fremgår herudover, at bredøret flagermus typisk jager i lav højde (5-20 m) og flyver nær strukturer som bygninger eller levende hegn, og at der i mølleområdet er enkelte levende hegn, som sandsynligvis fungerer som ledelinjer for bl.a. bredøret flagermus. Kommunen anfører i forlængelse heraf, at der med en reduktion af mølleantallet fra 10 til 8 er taget højde for, at samtlige møller opstilles mere end 100 m fra ledelinjer, hvorfor sandsynligheden for, at ledelinjerne vil lede flagermus hen til vindmøllerne, er begrænset.

Det er desuden vurderet (s. 107), at planområdet ikke ligger på en vigtig trækrute for flagermus, da der ikke er tale om en vigtig trækrute for landfugle, og at trækruter for landfugle og flagermus typisk er sammenfaldende. Det fremgår i forlængelse heraf, at der bør udvises særlig forsigtighed i forhold til opsætning af vindmøller i områder, hvor bredøret flagermus forekommer, og at det ikke kan udelukkes, at der vil ske kollisioner med bredøret flagermus, idet arten bruger mølleområdet til fouragering langs de levende hegn. Da der er begrænset forekomst af bredøret flagermus i området vurderes kollisionsrisikoen dog at være begrænset.

Det vurderes herefter (s. 107), at der for at udelukke skade på bredøret flagermus, ud fra forsigtighedsprincippet skal iværksættes afværgeforanstaltninger i form af driftstop ved de møller, der er placeret tættere end 200 m fra den primære ledelinje i området. Disse tiltag vil tillige tilgodese øvrige arter af flagermus. Derudover skal der foretages monitoring af flagermus for at afdække, om der fremover vil være behov for at fortsætte afværgeforanstaltningen med driftstop. Herunder skal der ske registrering af flagermus ved de levende hegn og ved vindmøllerne, for at dokumentere om flagermusene tiltrækkes af insektforekomster omkring vindmøllerne. Endeligt fremgår det, at etablering af møllestop vil indgå som vilkår i § 25-tilladelsen.

Kommunens bemærkninger under klagesagen

Kommunen har under klagesagen oplyst, at overvejelserne om iværksættelse af afværgeforanstaltninger i forhold til flagermus har omfattet alle vindmøller, men at det alene er fundet nødvendigt at anbefale møllestop ved mølle nr. 3 og 7, og at det fortsat vurderes, at mølle nr. 5 ikke påvirker yngle- og rasteområder, ligesom møllen ikke udgør en risiko for bredøret flagermus.

Kommunen anfører, at skovområdet vest for mølleområdet udgør ca. 15 ha og består af poppel og ask. I 2021 er ca. 80 % af den vestligste del fældet, og resten er væltet i forbindelse med storme i februar 2022. Den østligste del er ligeledes påbegyndt fældet. Det levende hegn, som udgår mod øst fra skovområdet, er en række ældre poppeltræer, i afbrudt række med huller på op til 80 meter mellem hvert træ, og flere af poppeltræerne er væltet i forbindelse med stormene i februar 2022. Kommunen anfører i forlængelse heraf, at mølle nr. 5 vil stå på åben mark ca. 80 m syd for poppelrækken og dermed ikke placeres i forlængelse af denne.

Videre anfører kommunen, at de stationære detektorer nærmest træsrækken (nr. 6 og 7) ikke modtog tidlige dyr fra nærliggende kolonier eller dagrastesteder, og at der ikke blev optaget lyde af flagermus langs det levende hegn, hvilket indikerer, at poppelrækken ikke anvendes som primær ledelinje for flagermus.

Kommunen oplyser herudover, at bygherre er villig til at lade møllestop installere på mølle 5, hvis monitoring viser, at der mod forventning skulle være et reelt behov for at iværksætte afværgeforanstaltninger.

2.4.4 Planklagenævnets vurdering i forhold til flagermus

Planklagenævnet bemærker indledningsvist, at der efter reglerne om beskyttelse af yngle- og rasteområder for bilag IV-arter ikke er et krav om, at kommunen skal bevise, at planlagte vindmøller ikke vil have negativ indvirkning på flagermusbestanden.

Det er således det almindelige forvaltningsretlige officialprincip, dog set i lyset af EU-domstolens praksis, som gælder for tilvejebringelse af oplysnings-grundlaget i sagen.

Et flertal på 9 medlemmer (Helle T. Anker, Ulf Kjellerup, Thomas Klyver, Flemming D. Larsen, Jonas V. K. Nielsen, Torsten S. Pedersen, Henrik Stjernholm, Helle Søeberg og Flemming Thornæs) finder, at den foretagne vurdering af påvirkningen af flagermus, herunder med de angivne sikkerhedsforanstaltninger i form af driftsstop på 2 møller, er tilstrækkelig til at sandsynliggøre, at den kontinuerlige økologiske funktionalitet for flagermus i området opretholdes, og at der i øvrigt ikke sker drab på flagermus på en måde eller i et omfang, der vil være i strid med habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a. Nævnet finder herefter ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens faglige vurdering af påvirkningen af flagermus.

Flertallet lægger ved vurderingen vægt på, at kommunens vurdering af påvirkningen af flagermus er baseret på en konkret flagermusundersøgelse, som er foretaget i overensstemmelse med retningslinjerne i forvaltningsplanen for flagermus, herunder at undersøgelsen er foretaget inden for de i forvaltningsplanen anførte undersøgelsesperioder.^[48] Det fremgår således af miljørapporten og den bagvedliggende flagermusundersøgelse, at der er foretaget lytninger i og omkring planområdet i både yngle- og trækperioden med dels stationære detektorer og dels håndholdt udstyr med konkrete oplysninger om bl.a. beliggenhed og antal registrerede flagermus fordelt på arter.

Flertallet finder desuden, at driftsstop, som fastsættes efter retningslinjerne i forvaltningsplan for flagermus, er egnede til i relation til habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a og d, og planhabitatbekendtgørelsens § 7, stk. 2, at afværge drab af flagermus samt beskadigelse og ødelæggelse af yngle- og rasteområder. Flertallet finder ikke grundlag for at fastslå, at der burde foretages individuelle vurderinger i forhold til konkrete flagermusarter. Flertallet bemærker i den forbindelse, at der ikke i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a og d, stilles et krav om, at enhver risiko for tab af individer skal elimineres.

Flertallet bemærker i forlængelse heraf, at det fremgår af miljørapporten (s. 107-108), at der ud fra forsigtighedsprincippet skal iværksættes møllestop på mølle nr. 3 og nr. 7 i perioden 15. juli til 15. oktober fra solnedgang til solopgang ved vindhastigheder under 5 m/s i rotorhøjde. Dette ligger inden for det interval, som fremgår af forvaltningsplanen for flagermus. Hertil kommer, at det fremgår af sagens oplysninger, at der vil blive foretaget monitoring af flagermus i driftsfasen for at afdække, om der fremover vil være et behov for at fortsætte afværgeforanstaltningen, ligesom kommunen har oplyst, at bygherren er villig til at fastsætte driftsstop på flere møller, såfremt det ved monitoring vurderes nødvendigt.

Efter flertallets opfattelse er der ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens faglige vurdering af, at driftsstoppet på vindmøllerne kan sikre, at der ikke er en risiko for ødelæggelse eller beskadigelse af yngle- eller rasteområder for flagermus. Nævnet kan desuden konstatere, at der er indsat et sådant vilkår i § 25-tilladelsen.

Det bemærkes i øvrigt, at det efter flertallets opfattelse fortsat er tilstrækkeligt at tage udgangspunkt i forvaltningsplanen for flagermus ved undersøgelser af forekomster af flagermus i konkrete områder, uanset at der som anført af klagerne er foreslået andre metoder i DCE-notatet.

Et mindretal på 2 medlemmer (Keld K. Sørensen og Jan Woolhead) bemærker, at kommunen må udøve et skøn ved tilrettelæggelsen af, hvilke undersøgelser der skal iværksættes. Kommunens skøn skal dog ske inden for rammer, der i en rimelig grad sikrer, at undersøgelserne er konkret relevante og tilstrækkelige til at vurdere, om lokalplanen kan beskadige den økologiske funktionalitet af yngle- og rasteområder eller medføre drab, jf. habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a og litra d.

Der blev ved den udførte flagermusundersøgelse i 2018 registreret forekomst af i alt 8 forskellige flagermusarter i undersøgelsesområdet, og der var samtidig et ganske betydeligt antal optagelser af flagermus i området. Kommunen har desuden i miljørapporten (s. 106) konkluderet, at der sandsynligvis findes yngle- eller rasteområder for de 3 hyppigst registrerede arter af flagermus i nærheden af planområdet. Hertil kommer, at det fremgår af forvaltningsplanen for flagermus, at hot spots for flagermus er steder med 6-10 arter.^[49]

I lyset af ovennævnte finder mindretallet, at kommunen efter officialprincippet var forpligtet til at foretage en nærmere undersøgelse af, om der konkret er yngle- og rasteområder for flagermus, der vil kunne blive ødelagt eller beskadiget af vindmøllerne som følge af placeringen i forhold til disse yngle- og rasteområder, eller om vindmøllerne vil kunne medføre drab i strid med habitatdirektivets art. 12, stk. 1, litra a.

Mindretallet lægger desuden vægt på, at der ikke er foretaget en konkret vurdering af kollisionsrisikoen for de otte registrerede arter.

Samlet set finder mindretallet ikke, at kommunen har foretaget en tilstrækkelig undersøgelse af, om planerne konkret vil kunne medføre ødelæggelse eller beskadigelse af yngle- og rasteområder, eller medføre drab, jf. habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a. Det forhold, at der etableres driftsstop på to af vindmøllerne kan ikke føre til et andet resultat.

Mindretallet finder på den baggrund, at der ikke i miljørapporten er givet tilstrækkelige oplysninger om ethvert eksisterende miljøproblem, som er relevant for planen, herunder navnlig problemer på områder af særlig betydning for miljøet, og at der i miljøvurderingen ikke er givet tilstrækkelige oplysninger om den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet i forhold til fauna, jf. bilag 4, litra d og f. Miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljørapport er således ikke opfyldt, da miljøvurderingen lider af en væsentlig mangel.

Tilsvarende indebærer ovennævnte, at vedtagelsen af lokalplanen også lider af en væsentlig retlig mangel, da kommunen ikke har haft det fornødne grundlag for at vurdere, om gennemførelse af planerne kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for flagermus, jf. § 7, stk. 2, i planhabitatbekendtgørelsen, og planerne er derfor også ugyldige.

Der træffes afgørelse efter flertallets stemmeafgivelse.

2.4.5 Kommunens undersøgelser og vurderinger i forhold til padder

Det fremgår af miljørapporten (s. 97), at der med baggrund i habitatdirektivets artikel 12 skal foretages en vurdering af bl.a. grønbroget tudse, løgfrø, løvfrø, spidssnudet frø, springfrø, strandtudse og stor vandsalamander, da disse arter er registreret på Lolland.

Om grønbroget tudse fremgår det, at arten er ret sjælden i Danmark, men at arten kan være talrig lokalt. Det fremgår endvidere, at nærmeste registrering er ved Vestenskov ca. 1,2 km øst for planområdet, og at der ikke er kendte registreringer i planområdet. Det fremgår endvidere, at løgfrø, der er i stærk tilbagegang, løvfrø, springfrø og strandtudse, ikke kendes fra selve planområdet eller fra nærområdet.

Derudover fremgår det, at spidssnudet frø potentielt kan forekomme i nærhed af planområdet, men at der ikke er kendte registreringer.

Om stor vandsalamander fremgår det, at arten potentielt kan forekomme i egnede vandhuller [i planområdet]. Der er ikke kendte registreringer i nærhed af planområdet, men der er registreret fund ca. 1,6 km sydvest for planområdet.

Af miljørapportens figur 5.10 (s. 98) fremgår en samlet oversigt over de danske bilag IV-arter med vurdering af mølleprojektets mulige påvirkning af disse. Det fremgår af oversigten, at de ovenfor beskrevne paddearter potentielt kan forekomme i nærområdet, men at sandsynligheden er lille, da planområdet er på dyrkede marker.

Om påvirkningen af de nævnte paddearter fremgår af miljørapporten (s. 97), at mølleplaceringer og adgangsveje ikke berører vandhuller i området, og at arter som f.eks. stor vandsalamander og spidssnudet frø, der yngler i vandhuller, derfor ikke påvirkes i væsentlig grad. Videre fremgår det, at opsætning og drift af vindmøller, etablering af tilkørselsveje mv. ikke forårsager tab af habitater for padder, og at hele projektet ikke vurderes at påvirke paddebestandene.

Det fremgår desuden af miljørapporten (s. 108), at møllerne alle placeres på åben, dyrket mark, og at der i nærområdet findes enkelte mindre naturbeskyttede vandhuller. Videre fremgår det, at selve placeringen af vindmøllerne og de tilhørende arbejdsarealer og adgangsveje ligger uden for de beskyttede naturarealer. Møllerne nr. 5 og 7 ligger henholdsvis ca. 110 m og ca. 35 m fra beskyttede vandhuller. Ved udgravning til fundamenter ved disse møller vil der være en afstand på henholdsvis 90-95 m og 15-20 m fra udgravning til vandløb.

2.4.6 Planklagenævnets vurdering i forhold til padder

Planklagenævnet finder, at kommunen har foretaget en tilstrækkelig vurdering af lokalplanens mulige påvirkning af padder oplistet på habitatdirektivets bilag IV. Nævnet finder desuden, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte kommunens faglige vurdering af, at lokalplanen ikke vil beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder for padder.

Planklagenævnet lægger ved vurderingen særlig vægt på, at realisering af lokalplanen ikke indebærer fjernelse eller ændringer af de mindre § 3-beskyttede vandhuller i området, som vurderes at være potentielt egnede ynglelokaliteter for springfrø og stor vandsalamander.

Det fremgår således af lokalplanens § 6.1, at vindmøllerne skal placeres inden for byggefeltene, som er markeret på lokalplanens kortbilag 2. Det fremgår af kortbilag 2 (bilag 1, billede nr. 9), at ingen af byggefeltene, bortset fra byggefeltet for mølle nr. 7, overlapper § 3-søerne i planområdet. For så vidt angår byggefeltet for vindmølle nr. 7, bemærker nævnet, at det fremgår af lokalplanen, at der skal søges om dispensation hos kommunen, hvis der foretages tilstandsændringer af § 3-beskyttede søer og åer.

Nævnet lægger desuden vægt på, at kommunen i miljørapporten har vurderet (s. 97-98), at bilag IV-arterne grønbroget tudse, løgfrø, løvfrø, spidssnudet frø, springfrø, strandtudse og stor vandsalamander potentielt kan forekomme i området, men at det er usandsynligt, da planområdet er placeret på dyrkede marker. Det fremgår endvidere, at ingen af arterne er registreret i eller i nærheden af planområdet.

Planklagenævnet finder således samlet set, at planvedtagelsen ikke vil medføre ødelæggelse eller beskadigelse af yngle- eller rasteområder for stor vandsalamander eller andre padder i strid med habitatdirektivets artikel 12 og planhabitatbekendtgørelsens § 7, stk. 1, nr. 1.

Planklagenævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.5 Påvirkning af fugle i øvrigt

2.5.1 Klagen

Klagerne anfører, at Danmark har en international forpligtelse til at beskytte de store bestande af fugle, der hvert år kommer hertil på træk, og at naturkonsekvensvurderingen ikke omfatter en vurdering af påvirkningen på disse fugle. Klagerne bemærker i forlængelse heraf, at der efterår og forår periodisk raster store flokke af hejler, der er omfattet af fuglebeskyttelsesdirektivets bilag I, samt især viber og storspover, der ifølge rødlisten er næsten truede, i og omkring vindmølleområdet.

2.5.2 Generelt om beskyttelsen af fugle

Fuglebeskyttelsesdirektivet er i dansk ret primært implementeret dels i form af en områdebeskyttelse (de udpegede fuglebeskyttelsesområder, som indgår i en række af Natura 2000-områderne) og dels i form af en artsbeskyttelse (artsfredningsbekendtgørelsen[50] samt jagtloven[51]).

Desuden fremgår det af direktivets artikel 4, stk. 4, 2. pkt., at for bilag I-arter og trækfugle skal medlemsstaterne bestræbe sig på at undgå forurening eller forringelse af levesteder også uden for de beskyttede områder. Med "levesteder" menes både områder, hvor fuglene yngler, og områder, som fuglene regelmæssigt gæster for at fælde fjer, raste eller overvinde. Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med direktivets artikel 2, jf. artikel 1, ifølge hvilken medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af alle vilde fuglearter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav, og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn.

Ifølge direktivets artikel 5 gælder der herudover et forbud mod forsætligt at dræbe (litra a) eller forsætligt at forstyrre fugle navnlig i yngleperioden, i det omfang, en sådan forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med direktivet (litra d). Beskyttelsen efter denne bestemmelse er ikke begrænset til fugle, som er opregnet på fuglebeskyttelsesdirektivets bilag I, som er truede på et givet niveau, eller som har en langsigtet faldende tendens i bestanden.

Forbuddet mod forsætlige drab er gennemført i artsfredningsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, og det er Miljøstyrelsen, der kan meddele dispensation fra forbuddet, jf. artsfredningsbekendtgørelsens § 9. Forbuddet mod forsætlig forstyrrelse af fugle er gennemført i jagt- og vildtforvaltningslovens § 7, stk. 2, og det er ligeledes Miljøstyrelsen, der kan meddele dispensation fra dette forbud, jf. lovens § 46, stk. 2.

Der skal i en miljørapport gives oplysninger om ethvert eksisterende miljøproblem, som er relevant for planen eller programmet, herunder navnlig problemer på områder af særlig betydning for miljøet som f.eks. de områder, der er udpeget efter habitatdirektivet, jf. bilag 4, litra d, jf. § 12, stk. 1. Desuden skal miljørapporten indeholde oplysninger om den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet i forhold til fauna, jf. bilag 4, litra f, jf. § 12, stk. 1.

Planklagenævnet finder som følge af fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4, 2. pkt., at det i forbindelse med en miljøvurdering af en plan efter omstændighederne skal inddrages, om realiseringen af planen vil medføre sådanne forringelser af levestederne for en given bilag I-fugleart eller trækfugleart, at det kan påvirke arten på bestandsniveau. Dette uanset, at det planlagte ikke ligger i eller i nærheden af et fuglebeskyttelsesområde. Endvidere bør det som følge af fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 5 inddrages, om realiseringen af planen kan medføre forsætlige drab af fugle eller forsætlig forstyrrelse navnlig i yngleperioden, i det omfang, en sådan forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med direktivet.

Planklagenævnet bemærker dog, at der ikke i planhabitatbekendtgørelsen eller andre danske regler er et forbud mod vedtagelse af planer, som kan have en sådan påvirkning. Såfremt en plan kan medføre forsætlige drab på fugle eller forstyrrelse, forudsætter realiseringen af planen en dispensation fra Miljøstyrelsen, jf. artsfredningsbekendtgørelsens § 9, henholdsvis jagt- og vildtforvaltningslovens § 46, stk. 2.

2.5.3 Kommunens undersøgelser og vurderinger

Fugleundersøgelsen fra 2019/2020

Det fremgår af notatet fra undersøgelsen, at formålet med undersøgelsen var at belyse forekomsten af særligt beskyttelseskrævende fuglearter omkring Bogø Inddæmning. Den primære opgave var at belyse forekomsten af fuglearter på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F88, og anden prioritet var at undersøge forekomsten af øvrige arter fra fuglebeskyttelsesdirektivets bilag I.

Det fremgår endvidere, at der ved undersøgelsen blev foretaget 16 observationer af flokke af rastende hjejler med i alt 6.577 fugle (inkl. gengangere), samt at der blev foretaget 115 målinger af flyvende hjejler og 6 flyveruter.

Miljørapporten

Det fremgår af miljørapporten (s. 99), at en række fuglearter, som forekommer i Danmark, er udpeget på fuglebeskyttelsesdirektivet som ynglende arter for hvilke, der skal udpeges fuglebeskyttelsesområder, og arter, der skal beskyttes på træk. En del arter er også omfattet af den danske rødliste, både nationale ynglebestande og bestande af trækfugle. Det fremgår endvidere, at der for alle kategorier er uddraget data fra DOF-basen, hvoraf man kan se, at der er mange observationer af især gæs og svaner på de 9 lokaliteter, der omfatter eller er nærmest projektområdet.

Det fremgår i forlængelse heraf særligt om hjejlen, at arten var noteret 49 gange i de tre områder, hvor møllerne planlægges placeret (Ydø-Jordbjerg-Bogø-St. Vejlø, Vestenskov og Fredsholmarten), dog var der kun én observation i Vestenskov-området, hvor 420 hjejler blev observeret den 11. oktober 2020. Gennemsnittet var 333 hjejler pr. besøg ved Fredsholm-området og 345 ved Ydø mm. Det største antal hjejler noteret var 3.000 hjejler den 31. oktober 2010 ved Ydø mm.

Det fremgår endvidere (s. 101), at placering af vindmøller på trækruter, i vådområder eller andre områder med stor flyveaktivitet øger kollisionsrisikoen for fugle. Det vurderes, at planområdet ikke ligger direkte på en vigtig trækrute for landfugle, og at de registrerede fugle i området hovedsageligt udgøres af fugle, der søger føde på markerne og overnatter på fjorden.

Det vurderes i miljørapporten (s. 103), at forstyrrelse, barriereeffekt og direkte habitattab ikke vil påvirke de relevante fuglearter i projektområdet på bestandsniveau. I forhold til direkte habitattab fremgår det, at området kun vil være et attraktivt fourageringsområde for bl.a. hjejle, hvis markerne er dyrket med afgrøder, som tiltrækker fuglene, f.eks. høstede roemarker, marker med vintersæd eller marker, der er bare. Det vurderes, at reduktionen af fourageringsareal vil være forsvindende lille i forhold til det samlede areal, der er tilgængeligt.

2.5.4 Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet bemærker indledningsvist, at lokalplanområdet ligger ca. 80 m fra Natura 2000-område nr. 179, Nakskov Fjord og Inderfjord, der bl.a. omfatter fuglebeskyttelsesområde F88. Området er nærmere beskrevet i afsnit 2.3.

De af klagerne nævnte fuglearter er ikke omfattet af udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området, og der er derfor heller ikke krav om, at der foretages en egentlig væsentligheds- eller konsekvensvurdering i forhold til disse.

Nævnet har dog fundet anledning til at vurdere påvirkningen af de af klagerne nævnte arter i forhold til den generelle beskyttelse, som følger af fuglebeskyttelsesdirektivets bestemmelser.

Fuglearten hjejle er omfattet af fuglebeskyttelsesdirektivets bilag I. Arterne storspove og vibe fremgår ikke af fuglebeskyttelsesdirektivets bilag I, men er dog fortsat omfattet af den generelle beskyttelse, som følger af fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 5.

Særligt om hjejlen

Planklagenævnet finder, at kommunen i miljørapporten har tilvejebragt tilstrækkelige oplysninger om fuglearten hjejle.

Nævnet lægger vægt på, at miljørapporten inddrager konkrete data om hejlens forekomst og aktivitet i og omkring planområdet, herunder oplysninger om registreringer fra DOF-basen samt data fra de konkrete feltundersøgelser foretaget i området.

Hertil kommer, at kommunen i miljørapporten har vurderet, at direkte habitattab ikke vil påvirke de relevante fuglearter i området på bestandsniveau, da habitattabet vil begrænse sig til arealer, der ikke er levesteder for arterne på udpegningsgrundlaget, ligesom der ikke er tale om permanente fouragerings- og rasteområder for fuglene. Det fremgår desuden af miljørapporten, at forstyrrelse i driftsfasen heller ikke vurderes at påvirke de relevante fuglearter i området på bestandsniveau.

Planklagenævnet finder på den baggrund, at miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljøvurdering, jf. miljøvurderingslovens bilag 4, litra f, jf. lovens § 12, stk. 1, er opfyldt, og nævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

Nævnet konstaterer dog, at der ved fugleundersøgelsen i 2019/2020 blev registreret ganske store forekomster af både flyvende og rastende hejler i og omkring planområdet.

Nævnet bemærker i forlængelse heraf, at der ikke i planhabitatbekendtgørelsen eller andre danske regler er et forbud mod vedtagelse af planer, som kan medføre en påvirkning af bilag I-fugle i strid med fuglebeskyttelsesdirektivet. Såfremt en plan kan medføre forsætlige drab på eller forstyrrelse af fugle, forudsætter realiseringen af planen en dispensation, jf. artsfredningsbekendtgørelsens § 9, henholdsvis jagt- og vildtforvaltningslovens § 46, stk. 2. Det er Miljøstyrelsen, som har kompetence til at vurdere, om en realisering af lokalplanen kræver en dispensation fra forbuddet mod forsætligt forstyrrelse af fugle, og om betingelserne herfor er opfyldt.

Særligt om vibe og storspove

Planklagenævnet finder ikke, at kommunen i den konkrete sag har haft anledning til at iværksætte undersøgelser vedrørende vibe og storspove. Efter nævnets opfattelse skal der således være konkrete holdepunkter for, at den miljøvurderede plan kan påvirke en given fugleart, før kommunen efter miljøvurderingsloven er forpligtet til at foretage en vurdering af arten i en miljørapport.

Nævnet lægger ved vurderingen navnlig vægt på, at kommunen i den konkrete sag har inddraget relevant data fra DOF-basen om fugleregistreringer i og omkring planområdet, og at det af miljørapportens figur 5.13 fremgår, at hverken storspove eller vibe er registreret i området gennem de seneste 11 år.

Hertil kommer, at storspove alene blev observeret 6 gange ved fugleundersøgelsen i 2019/2020, mens der ikke blev observeret hverken flyvende eller rastende viber ved undersøgelsen.

Nævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.6 Kommunens miljøvurdering i øvrigt

2.6.1 Miljøvurderingsloven generelt

Når en myndighed i medfør af lovgivningen tilvejebringer planer og programmer inden for fysisk planlægning og arealanvendelse, som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 og 2, skal der efter lovens § 8, stk. 1, nr. 1, udarbejdes en miljøvurdering. Hvis planen fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller alene angiver mindre ændringer i sådanne planer, skal der kun gennemføres en miljøvurdering, hvis gennemførelsen af planen må antages at få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. § 8, stk. 2, nr. 1. Efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3, skal der endvidere udarbejdes en miljøvurdering af andre planer, som i øvrigt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, når myndigheden vurderer, at planen kan få væsentlig indvirkning på miljøet. Derudover skal der gennemføres en miljøvurdering, hvis planen medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensynstagen til områdets bevaringsmålsætning, jf. lovens § 8, stk. 1, nr. 2.

Myndigheden skal snarest muligt gennemføre en miljøvurdering, hvor dette er påkrævet efter § 8, stk. 1, hvilket følger af lovens § 9. Formålet med bestemmelsen er at sikre, at integreringen af miljøhensyn foretages i forbindelse med udarbejdelsen af planen, og dermed på et tidligt tidspunkt i processen, således at der kan tages hensyn til den miljømæssige indvirkning på et tidspunkt, hvor det fortsat er muligt at inddrage de miljømæssige aspekter i planens udformning.

Ved den endelige vedtagelse af en plan skal kommunen bl.a. inddrage miljørapporten, jf. miljøvurderingslovens § 13, stk. 1.

2.6.2 Generelt om indhold af miljørapporten

Formålet med miljøvurderingsloven er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer, jf. lovens § 1.

En miljørapport skal på baggrund af de oplysninger, der er nævnt i bilag 4, vurdere den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens gennemførelse og rimelige alternativer under hensyn til planens mål og geografiske anvendelsesområde, jf. § 12, stk. 1. En miljørapport skal som udgangspunkt fokusere på den del af planens gennemførelse, der forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet. Alle aspekter af gennemførelsen af planen skal dog undersøges, da de tilsammen kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

En miljørapport skal indeholde de oplysninger, som med rimelighed kan forlanges med hensyn til aktuel viden og gængse vurderingsmetoder samt til, hvor detaljeret planen er, hvad den indeholder, og på hvilket trin i et beslutningsforløb planen befinder sig, og hvorvidt bestemte forhold vurderes bedst på et andet trin i det pågældende forløb, jf. lovens § 12, stk. 2.

2.6.3 Landskabelig og kulturhistorisk påvirkning, herunder visualiseringer

Klagen

Klagerne anfører, at miljørapporten ikke indeholder en tilstrækkelig vurdering af vindmøllernes landskabelige påvirkning.

Klagerne anfører desuden, at visualiseringsrapporten har mange væsentlige fejl og mangler, som ligeledes ikke er vurderet i miljørapporten. Klagerne anfører i forlængelse heraf, at der udelukkende er taget fotos en diset dag med høj luftfugtighed, så landskabet står sløret og uskarpt. Klagerne anfører yderligere, at møllerne er disharmoniske i forhold til landskabets skala og vil være visuelt dominerende i forhold til omkringliggende kulturelementer.

Klagerne anfører derudover, at transformerstationen og teknikbygningen burde have været medtaget i visualiseringsrapporten, da disse ligger tæt på offentlig vej og helt op ad et kassedige, som er en vigtig del af kulturmiljøet i området.

Klagerne har desuden gjort gældende, at miljørapporten ikke er lavet ud fra landskabskaraktermetoden.

Klagerne anfører endvidere, at miljørapportens beskrivelse og vurdering af den kulturhistoriske påvirkning er utilstrækkelig, samt at miljørapporten er mangelfuld, da der mangler en vurdering af et kassedige i området, som har en høj kulturhistorisk værdi.

Generelt om landskabelig og kulturhistorisk påvirkning

I en miljørapport skal der bl.a. gives oplysninger om den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder på spørgsmål som landskab og kulturarv, herunder kirker og deres omgivelser, jf. bilag 4, litra f, jf. § 12.

Dette indebærer efter Planklagenævnets opfattelse, at der efter omstændighederne skal indgå oplysninger om påvirkningen af landskab og kulturarv i en miljørapport. Dette kan navnlig være relevant, hvis planen omfatter et område, der i kommuneplanen er udpeget med særlige landskabelige værdier eller som værdifuldt kulturmiljø.

Miljøvurderingsloven stiller ikke krav om, at der ikke må være en visuel påvirkning af landskabet, eller hvor stor en eventuel påvirkning må være. Miljøvurderingsloven fastsætter heller ikke et krav om, at der skal udarbejdes visualiseringer, og der er således heller ikke særlige krav til indholdet eller omfanget af eventuelle visualiseringer.

Selvom der ikke er et krav i miljøvurderingsloven om visualisering af den landskabelige påvirkning, skal en visualisering, såfremt den foretages, være korrekt. Visualiseringerne i en miljørapport skal således gøre det muligt for deltagerne i planproceduren at danne sig en mening om projektets påvirkning af omgivelserne, og disse skal derfor som udgangspunkt illustrere det mest vidtgående byggeri, som planen muliggør. Er der eventuelle usikkerheder og unøjagtigheder i visualiseringen, bør dette oplyses i forbindelse med visualiseringen.

Ikke enhver fejl i visualiseringer kan dog medføre, at miljøvurderingen er ugyldig. Det afgørende er, om det, trods fejlen, var muligt at få et tilstrækkeligt indtryk af det planlagte til at kunne forholde sig til det planlagte.

Planklagenævnet bemærker, at der i planlovens § 16, stk. 4, er fastsat visse krav til vurderingen af den visuelle påvirkning af kysten, såfremt der planlægges for bebyggelse i kystnærhedszonen, jf. nærmere herom i afsnit 2.9.7.

Planklagenævnets vurdering i forhold til landskabelig påvirkning, herunder visualiseringer

Der er i forbindelse med miljøvurderingen udarbejdet en række visualiseringer, som alle er gengivet sammen med et tilhørende foto af de eksisterende forhold det pågældende sted (0-alternativet). Visualiseringerne udgøres af 25 fotopunkter fra nærzonen (under 4,2 km væk), 6 fotopunkter fra mellemzonen (4,2-9 km væk), og 3 fotopunkter fra fjernzonen (mere end 9 km væk). Herudover er der udarbejdet supplerende visualiseringer, som består af 3 fotopunkter fra nærzonen, 1 fotopunkt fra mellemzonen og 2 fotopunkter fra fjernzonen.

Planklagenævnet finder, at visualiseringerne samlet set giver et tilstrækkeligt dækkende indtryk af konsekvenserne af det planlagte og dermed et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag for de kommunale beslutningstagere og offentligheden i forhold til den landskabelige påvirkning, herunder til eventuelt at vurdere den landskabelige påvirkning på en anden måde end den, der fremgår af miljørapportens tekst. Nævnet finder desuden ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens valg af fotostandpunkter til visualiseringerne.

Nævnet lægger navnlig vægt på, at der er foretaget visualiseringer fra i alt 40 fotopunkter, som belyser den landskabelige påvirkning, heraf 28 visualiseringer fra de nære områder. Nævnet finder desuden ikke grundlag for at antage, at visualiseringerne er behæftet med væsentlige fejl.

Nævnet lægger desuden vægt på, at det fremgår af miljørapporten (s. 49), at det visuelle samspil mellem de nye vindmøller og de omkringliggende eksisterende møller er undersøgt som en del af landskabsanalysen og beskrevet i forbindelse med visualiseringerne som bilag til miljørapporten. Det fremgår desuden, at vindmøllernes påvirkning på kulturmiljøet, herunder kirker, endvidere er beskrevet i forbindelse med visualiseringerne.

Herudover lægger nævnet vægt på, at det i miljørapporten er vurderet, at de planlagte vindmøller vil medføre en visuel påvirkning, og at denne påvirkning konkret er beskrevet ved brug af de foretagne visualiseringer. I miljørapporten (s. 58) fremgår det således, at vindmøller med en totalhøjde på 150 m vil have en væsentlig visuel indflydelse på omgivelserne og kan ses på relativt store afstande. Vindmøllernes påvirkning af landskabet aftager dog gradvist i forhold til afstanden, hvorfor der opereres med forskellige konsekvenszoner i miljørapporten.

Planklagenævnet finder på baggrund af ovenstående, at grundlaget for den landskabelige vurdering fremgår klart af miljørapporten, og nævnet finder desuden ikke, at vurderingen er behæftet med egentlige, objektive fejl. Nævnet bemærker i forlængelse heraf, at der tilkommer kommunerne et betydeligt skøn i forbindelse med landskabelige vurderinger.

I forhold til det af klagerne anførte vedrørende anvendelse af landskabskaraktermetoden bemærker nævnet desuden, at miljøvurderingsloven ikke stiller krav om, at der ved udarbejdelsen af en miljøvurdering anvendes bestemte metoder, målinger eller beregninger, f.eks. i forhold til vurderingen af den landskabelige påvirkning.

På den baggrund finder Planklagenævnet, at miljøvurderingslovens mindstekrav til en miljøvurdering er opfyldt i forhold til landskabelig påvirkning, og nævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

Planklagenævnets vurdering i forhold til værdifulde kulturmiljøer

Planklagenævnet finder, at kommunen i miljørapporten har foretaget en tilstrækkelig vurdering af påvirkningen af værdifulde kulturmiljøer.

Nævnet lægger vægt på, at kulturhistoriske interesser er beskrevet og vurderet i miljørapporten (s. 50-57), hvoraf det fremgår, at der i kommuneplanen er udpeget tre værdifulde kulturmiljøer i nærheden af mølleområdet, henholdsvis det lollandske dige, Langø og Sølvbjergvej, ligesom miljørapporten indeholder en beskrivelse af disse. Det fremgår, at kommunen har vurderet, at møllerne ikke vil medføre en væsentlig påvirkning af de tre værdifulde kulturmiljøer.

Det fremgår desuden af miljørapporten, at øvrige kulturelementer i form af bl.a. kirker i området og en stubmølle, ikke vil blive påvirket af vindmøllerne.

Planklagenævnet finder desuden ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at påvirkningen af kassediget ikke skulle indgå i miljøvurderingen. Nævnet lægger herved vægt på, at kassediget ikke er udpeget som et værdifuldt kulturlandskab i kommuneplanen.

Nævnet bemærker i den forbindelse, at en miljørapport skal vurdere den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens gennemførelse, jf. miljøvurderingslovens § 12, stk. 1. Det er således ikke enhver mulig indvirkning, der skal indgå i miljørapporten, og kommunen kan således foretage en nærmere afgrænsning af, hvilke miljømæssige forhold der især forventes påvirket, og hvilke faktorer der bør undersøges nærmere enten for at udelukke en påvirkning eller for at fastslå påvirkningens omfang og karakter.[52]

På den baggrund finder Planklagenævnet, at miljøvurderingslovens mindstekrav til en miljøvurdering er opfyldt i forhold til påvirkning af værdifulde kulturmiljøer, og nævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.6.4 Alternativer

Klagen

Klagerne anfører, at der ikke i forbindelse med miljøvurderingen er vurderet alternativer, hvilket er et krav efter loven. Ifølge klagerne indkom der under høringsfaserne flere specifikke og seriøse alternativer, som burde have været undersøgt. Det er således ikke lovligt alene at undersøge 0-alternativet.

Generelt om alternativer

En miljørapport skal fastlægge, beskrive og evaluere rimelige alternativer, jf. miljøvurderingslovens § 12, stk. 1.

Forpligtelsen til at fastlægge, beskrive og evaluere rimelige alternativer skal ses i sammenhæng med formålet med en miljøvurdering af en plan, som er at sikre, at planens indvirkning på miljøet inddrages og bidrager til, at der træffes en begrundet og oplyst afgørelse om planens endelige udformning. Valget og udformningen af rimelige alternativer foretages med udgangspunkt i planens mål og geografiske anvendelsesområde. Det valgte alternativ skal være realistisk, hvilket vil sige muligt at realisere i stedet for det påtænkte.[53]

Der fremgår desuden følgende af EU-kommissionens vejledning om SMV-direktivet:

Det fremgår ikke af direktivets tekst, hvad der menes med et rimeligt alternativ til en plan eller et program. Det første skridt i forbindelse med beslutningen om mulige rimelige alternativer bør være at tage planens eller programmets mål og geografiske anvendelsesområde i betragtning. Teksten oplyser ikke, om der menes alternative planer eller programmer eller forskellige alternativer inden for en plan eller et program. I praksis vil forskellige alternativer inden for en plan normalt blive vurderet (f.eks. forskellige metoder for affaldsbortskaffelse inden for en affaldshåndteringsplan eller forskellige metoder for udvikling af et område inden for rammerne af en arealanvendelsesplan). Et alternativ kan være en anden måde at opfylde planens eller programmets mål på. Med hensyn til arealanvendelsesplaner eller fysiske planlægningsplaner er oplagte alternativer anderledes anvendelser af områder, der er udpeget til specifikke aktiviteter eller formål, og alternative områder for sådanne aktiviteter.[54]

Der er ikke i miljøvurderingsloven et krav om, at der skal vælges en bestemt planlægningsmæssig løsning frem for andre.

Det kan efter Planklagenævnets opfattelse ikke antages, at der altid er en pligt til at vurdere andre alternativer end 0-alternativet. Alternativer er navnlig relevante ved større, ikke-reversible beslutninger, ved omfattende indgreb i det eksisterende miljø, ved politisk usikkerhed omkring løsningen i kommunen, samt hvis der er indkommet (realistiske) alternative forslag fra berørte myndigheder eller offentligheden.

Planklagenævnet finder desuden ikke, at der af SMV-direktivet eller miljøvurderingsloven kan udledes en pligt til, at en kommune i forbindelse med vurderingen af alternativer nødvendigvis skal vurdere en helt anden geografisk placering af det påtænkte byggeri, anlæg m.v. Kommunen kan dog vælge at inddrage et sådant alternativ, såfremt kommunen vurderer, at det er et rimeligt alternativ.

Der er under alle omstændigheder alene krav om at beskrive rimelige/realistiske alternativer. At alternativerne skal være realistiske, betyder, at de skal være teknisk, praktisk og økonomisk mulige. De skal desuden falde ind under den pågældende myndigheds retlige og geografiske kompetence.[55]

En miljørapport skal indeholde en kort skitsering af grunden til at vælge de alternativer, der har været behandlet, og en beskrivelse af, hvorledes vurderingen er gennemført, herunder eventuelle vanskeligheder (som f.eks. tekniske mangler eller mangel på knowhow), der er opstået under indsamlingen af de krævede oplysninger, jf. bilag 1, litra h.

Der er således et krav om, at der skal redegøres for grunden til at vælge de alternativer, der har været behandlet, jf. bilag 1, litra h. Der er derimod ikke i loven eller direktivet et krav om redegørelse for grunden til at fravælge at behandle bestemte alternativer.

Planklagenævnets vurdering i forhold til alternativer

Planklagenævnet finder, at kommunen i tilstrækkelig grad vurderet og belyst alternativer i miljørapporten.

Nævnet lægger vægt på, at alternativer er beskrevet i miljørapporten (s. 17-18), hvor det bl.a. fremgår, at det i forbindelse med foroffentlighedsfasen blev besluttet, at der ikke skulle undersøges yderligere alternativer til projektet med 8 vindmøller, ud over en kort beskrivelse af 0-alternativet. Det fremgår endvidere, at der tidligere har været arbejdet med projektforslag med henholdsvis 9 eller 10 vindmøller, men at det på baggrund af de

indkomne bemærkninger samt Natura 2000-konsekvensvurderingen, efterfølgende er besluttet at reducere antallet af vindmøller til 8. Det fremgår desuden, at kommunen har overvejet forskellige opstillingsmønstre og vindmølle typer. Der redegøres desuden i miljørapporten for den miljømæssige påvirkning ved opstilling af 3 forskellige vindmølle typer med forskellig navhøjde og rotordiameter.

Hertil kommer, at miljørapporten indeholder en beskrivelse af 0-alternativet. Det fremgår således (s. 70), at 0-alternativet indebærer, at der ikke vil blive opstillet nye vindmøller ved Bogø Inddæmning, men at 0-alternativet samtidig indebærer, at to eksisterende møllegrupper i området ikke nedtages som en konsekvens af projektet, hvorfor disse møller derfor fortsat vil være synlige og påvirke landskaberne.

Planklagenævnet finder på den baggrund, at minimumskravene til miljørapporten, jf. miljøvurderingslovens § 12, stk. 1, er opfyldt i forhold til alternativer.

Planklagenævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.7 Inddragelse af offentligheden og håndtering af indsigelser

2.7.1 Klagen

Klagerne anfører, at der klages over forvaltningens handlemåde i forbindelse med sammenfatning og kommentering af borgernes høringssvar i hvidbogen, der er forvaltningens kommentarer og vurderinger til politikerne.

Klagerne anfører i forlængelse heraf, at hvidbogen er en ensidig afvisning af samtlige høringssvar med undtagelse af et, som var indkommet fra vindmølleopstillere, og at klagerne gennem aktindsigt har kunnet konstatere, at det er vindmølleopstillere, der ord for ord har skrevet 80-85 % af hvidbogen, efter kommunen har sendt samtlige høringssvar til vindmølleopstillere.

Klagerne anfører, at kommunens kommentarer til høringssvarene og anbefalinger til politikerne således ikke er objektive, og klagerne finder dette stødende for opfattelsen af forvaltningen som en objektiv og uvildig forvalter af borgernes interesser.

Klagerne anfører endvidere, at forvaltningen ikke har udvist god forvaltningsskik, og at forvaltningen er på kant med idéen om saglig forvaltning.

Klagerne anfører endvidere, at der under høringsperioden fremkom mange indsigelser mod visualiseringerne i miljørapporten, og at der efterfølgende blev udarbejdet et supplerende visualiseringsbilag. Klagerne anfører, at offentligheden ikke har haft kendskab til disse visualiseringer, og at hørings-materialet derfor har været mangelfuldt.

Klagerne anfører endvidere, at der klages over bortkomne høringssvar og manglende borgerinddragelse under foroffentlighedsfasen. Klagerne anfører, at det af miljørapporten (s. 27), under emnet foroffentlighedsfase, fremgår, at der indkom 17 høringssvar med bemærkninger eller spørgsmål i løbet af foroffentlighedsfasen.

Klagerne anfører herefter, at de senere i processen blev opmærksomme på, at der manglede høringssvar fra mindst 8 foreninger, virksomheder og privatpersoner. Klagerne anfører endvidere, at det reelle antal kan være meget større.

Klagerne anfører desuden, at de den 25. februar 2021 har orienteret hele byrådet om, at der manglede høringssvar, uden at dette førte til yderligere.

2.7.2 Generelt om inddragelse af offentligheden og håndtering af indsigelser

Miljøvurderinger

En kommune, der som en del af vedtagelsen af en plan foretager en miljøvurdering, skal efter miljøvurderingslovens § 32, stk. 3, sikre, at følgende ved en høring gives mulighed for at afgive kommentarer og stille spørgsmål:

1. Berørte myndigheder, før der træffes en afgørelse efter § 10.
2. Berørte myndigheder og berørte stater ved afgrænsningen af miljørapportens indhold, før myndigheden tager stilling til afgrænsningen af miljørapporten, jf. § 11.
3. Offentligheden, berørte myndigheder og berørte stater med hensyn til udkast til planen og den ledsagende miljørapport, før planen vedtages, jf. § 12.

Offentligheden, berørte myndigheder og berørte stater skal have adgang til dels udkastet til planen, dels den ledsagende miljørapport, jf. § 32, stk. 4. De tidsfrister, som fremgår af planloven i forhold til indsigelser m.v. mod planforslag, finder anvendelse på såvel udkastet til plan som den ledsagende miljørapport, jf. § 32, stk. 6.

Efter offentlighedsfasen skal kommunen udarbejde en sammenfattende redegørelse, hvoraf det bl.a. skal fremgå, hvordan de udtalelser, der er indkommet i offentlighedsfasen, er taget i betragtning, jf. § 13, stk. 2, nr. 2.

Kommunen er ikke efter miljøvurderingsloven forpligtet til at besvare eller imødekomme de enkelte indsigelser til miljørapporten. Der er heller ikke noget til hinder for, at kommunen indhenter bidrag fra bygherren til besvarelsen af indsigelserne.

Lokalplaner

En kommunes vedtagelse af en lokalplan skal ske i overensstemmelse med de retningslinjer, som er fastsat i planlovens kapitel 6.

En kommune kan vedtage et forslag til en lokalplan endeligt, når forslaget har været fremlagt offentligt med en frist på mindst 4 uger til fremsættelse af indsigelser, jf. planlovens § 24, stk. 5. Kommunen kan for forslag til lokalplaner af mindre betydning fastsætte en kortere frist, dog på mindst 2 uger, jf. planlovens § 24, stk. 6. Fristen skal være passende og tillade rimelig tid til at informere offentligheden og til, at offentligheden kan forberede

sig på og opnå reel deltagelse i processen, jf. planlovens § 24, stk. 7.

Hvis der rettidigt har været fremsat indsigelser m.v. mod et lokalplanforslag, kan vedtagelsen af lokalplanen dog tidligst ske 4 uger efter udløbet af indsigelsesfristen, jf. § 27, stk. 1, 2. pkt.

Formålet med bestemmelsen om 4 uger er at sikre, at indsigelser mod et lokalplanforslag får en seriøs behandling. Af lovbestemmelsens forarbejder fremgår bl.a., at bestemmelsen gælder uanset indsigelsernes karakter.

Kommunen er imidlertid ikke efter planloven forpligtet til at imødekomme indsigelser mod et planforslag. Kommunen er heller ikke forpligtet til at besvare indsigelser eller begrunde, hvorfor kommunen ikke følger indsigelserne. Der er heller ikke noget til hinder for, at kommunen indhenter bidrag fra bygherren til besvarelsen af indsigelserne, idet kommunen dog også selv skal forholde sig til de indsigelser, som er relevante i forhold til planerne.

2.7.3 Planklagenævnets vurdering i forhold til foroffentlighedsfasen

Klagerne har anført, der i forbindelse med foroffentlighedsfasen er bortkommet høringssvar.

Planklagenævnet bemærker, at miljøvurderingsloven indeholder regler om to forskellige typer miljøvurderinger. Der er således bestemmelser om proceduren for udarbejdelse af miljøvurdering af *planer og programmer*, hvilket primært reguleres i lovens afsnit II samt kapitel 13. Derudover indeholder miljøvurderingsloven bestemmelser om proceduren for udarbejdelsen af miljøvurdering af *konkrete projekter*, hvilket primært reguleres i lovens afsnit III samt kapitel 14.

Den myndighed, der foretager en miljøvurdering af bygherrens ansøgning og træffer afgørelse om miljøvurdering af projektet (lovens afsnit III), skal foretage høring af offentligheden og berørte myndigheder ved afgrænsningen af miljøkonsekvensrapportens indhold, og før myndigheden afgiver en udtalelse efter § 23, jf. miljøvurderingslovens § 35, stk. 1, nr. 2. Myndigheden skal i den forbindelse offentliggøre en kort beskrivelse af hovedtrækkene i det påtænkte projekt samt en række andre oplysninger oplistet i miljøvurderingslovens § 35, stk. 2, nr. 1-5.

Miljøvurderingslovens § 35 finder imidlertid kun anvendelse i forbindelse med miljøvurdering af konkrete projekter (miljøkonsekvensrapport). Miljøvurderingsloven indeholder ikke et tilsvarende krav om, at der skal foretages en forudgående høring i forbindelse med miljøvurdering af planer og programmer.

Herudover indeholder planloven regler om forudgående offentlighed i forbindelse med ændringer af en kommuneplan.

En kommune skal således før udarbejdelsen af et forslag til ændring af en kommuneplan indkalde ideer, forslag m.v. med henblik på planlægningsarbejdet, jf. planlovens § 23 c, stk. 1, medmindre ændringen er omfattet af kommunens planstrategi.

Planlovens regler om forudgående offentlighed gælder alene for ændringer i en kommuneplan, og planloven indeholder ikke tilsvarende regler for lokalplaner.

Kommunen har ikke i den konkrete sag vedtaget et kommuneplantillæg i forbindelse med vedtagelsen af lokalplanen, hvorfor planlovens regler om forudgående offentlighed ikke finder anvendelse.

Planklagenævnet kan på den baggrund ikke give medhold i klagepunktet.

2.7.4 Planklagenævnets vurdering af kommunens håndtering af indsigelser

Planklagenævnet kan konstatere, at planforslaget med tilhørende miljørapport har været fremlagt offentligt i perioden fra den 1. februar 2021 til den 29. marts 2021, og at lokalplanen blev endeligt vedtaget den 15. juni 2021.

Kommunen har således overholdt reglerne om offentlighedsperiode i planlovens § 27, stk. 1, jf. § 24, stk. 5, og miljøvurderingslovens 32, stk. 6.

Planklagenævnet finder desuden ikke, at høringsmaterialet har været mangelfuldt, fordi det supplerende visualiseringsbilag ikke har været tilgængeligt for offentligheden. Nævnet lægger herved vægt på, at miljørapporten, som var i offentlig høring sammen med planforslaget, indeholdt visualiseringer af de planlagte vindmøller fra flere forskellige fotopunkter.

For så vidt angår kommunens håndtering af høringssvarene indsendt i høringsperioden bemærker nævnet, at høringssvarene er refereret tematisk i et opsamlingsnotat, som indeholder referat af de indkomne høringssvar til planforslaget og miljørapporten samt forvaltningens bemærkninger til disse. Notatet, kaldet *hvidbog*, var vedlagt som bilag til dagsordenen til byrådets møde 15. juni 2021, hvor lokalplanen med tilhørende miljørapport blev endeligt vedtaget.

Kommunen har i forbindelse med klagesagen anført, at det er kommunen, der har udarbejdet hvidbogen, hvorefter kommunen har bedt bygherrens rådgiver svare på spørgsmål, hvor det var relevant. Kommunen anfører, at dette særligt har drejet sig om spørgsmål relateret til miljørapporten og den faglige viden knyttet hertil, som kommunen ikke besidder, da det er bygherrens rådgiver, som har udarbejdet miljørapporten.

Planklagenævnet finder på den baggrund ikke grundlag for at antage, at kommunen ikke skulle have forholdt sig til høringssvarene. Nævnet bemærker i den forbindelse, at kommunen ikke er forpligtet til at efterkomme høringssvar.

Planklagenævnet kan på den baggrund ikke give medhold i klagepunktet.

Nævnet bemærker i forlængelse heraf, at nævnet alene kan tage stilling til retlige spørgsmål. Hvorvidt god forvaltningsskik er overholdt, er ikke et retligt spørgsmål, og nævnet kan således ikke tage stilling til dette.

2.8 Kystnærhedszonen

2.8.1 Klagen

Klagerne anfører, at de lovmæssige krav til placering i kystnærhedszonen ikke er opfyldt eller afsøgt, og at der ikke er undersøgt for alternative placeringsmuligheder uden for kystnærhedszonen.

Klagerne anfører, at kravene til den særlige planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelse skærpes, jo tættere det konkrete område ligger på kysten, og at begrundelsen for kystnær lokalisering skal afvejes mod kystnærhedszonens natur- og landskabsinteresser.

Klagerne bemærker i den forbindelse, at vindmøllerne opstilles i 2 rækker af 4 møller på langs af kysten, og at der er ca. 450 m til kysten og dermed 150 m til strandbeskyttelseslinjen, ligesom der er kort afstand til nærmeste Natura 2000-område.

Klagerne anfører, at der således er tale om en særlig udpeget, sårbar og fredet kyststrækning i lille skala, hvilket skærper kravet yderligere. Kommunen har ikke begrundet placeringen, og har heller ikke foretaget en nærmere afvejning af vindmøllerne over for natur- og landskabsinteresser i det sårbare kystlandskab for så vidt angår den planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelse.

Funktionel begrundelse

Klagerne henviser til lokalplanens redegørelse og anfører, at en enkelt bemærkning om, at vindressourcen generelt er størst i kystnærhedszonen, ikke kan være den funktionelle begrundelse for placering i kystnærhedszonen. Klagerne finder således ikke, at kommunen har dokumenteret, at anlægget, ud fra en vindressourcemæssig betragtning, er afhængig af kystnærhed.

Klagerne anfører endvidere, at hvis man skal godtgøre, at den funktionelle begrundelse for placeringen af vindmøller ved Bogø Inddæmning er de gode vindressourcer, må argumenterne nødvendigvis vise, at man får en vindmæssig fordel ud af at placere vindmøllerne inden for og ikke uden for kystnærhedszonen.

Videre anfører klagerne, at vindressourcekortet i miljørapporten viser, at vinden er fortræffelig på næsten hele Lolland, når man ser på vinden i 100 meters højde, samt at vindressourcen i 70 meters højde er bedst på syd- og vestsiden af Lolland, og ikke i Bogø Inddæmning. Klagerne bemærker, at vindmøllernes nav vil være i 87 meters højde.

Klagerne anfører, at hvis argumentet blot er, at der er gode vindforhold ved Bogø, viser kortet, at dette generelt gælder for stort set hele Lolland, og dette kan derfor ikke i sig selv være et argument for at placere vindmøllerne kystnært ved Bogø Inddæmning.

Endvidere anfører klagerne, at det i Danmark overvejende blæser fra vest-, sydvestlig retning, hvorfor den aktuelle placering af vindmøllerne vil betyde, at vinden størstedelen af tiden kommer skråt bagfra i forhold til kysten. Vinden skal derfor løbe hen over land med de forhindringer, som dette giver. Klagerne anfører, at dette betyder, at vindkvaliteten ikke er optimal.

Endelig anfører klagerne, at vindmøller i den aktuelle højde placeret på Lolland, ikke er afhængige af kystnær placering, og at de derfor ikke skal placeres i kystnærhedszonen.

Planlægningsmæssig begrundelse

Klagerne henviser til, at placeringen i lokalplanens redegørelse er begrundet med, at der er store tyndtbefolkede arealer i kystnærhedszonen.

Klagerne anfører i forlængelse heraf, at der ligger et parcelhusområde med omkring 75 beboere ca. 1000 m fra mølle nr. 8 og et mindre bysamfund med omkring 125 beboere ca. 1000 m fra mølle nr. 1, dvs. i alt 200 beboere omkring 1000 m fra møllernes placering. Hertil kommer, at Langø med omkring 285 beboere ligger ca. 2,7 km fra mølleområdet. Klagerne anfører på den baggrund, at området næppe kan kaldes tyndtbefolket, og derfor næppe kan være et argument for en planmæssig begrundelse.

Klagerne anfører endvidere, at den planlægningsmæssige begrundelse hviler på en beslutning fra 2010, der burde have været omgjort, eller i det mindste revideret flere gange frem til 2021, jf. planlovens § 23 a.

Klagerne henviser til, at kommuneplanen ifølge planlovens § 23 a skal vurderes hvert fjerde år inden første halvdel af den kommunale valgperiode. Siden 2010, hvor vindmølleområdet blev udlagt, må man derfor formode, at der har været foretaget en vurdering med henblik på revision af kommuneplanen i 2012, 2016 og 2020. Disse formodede revisioner har imidlertid ikke haft nogen indflydelse på udpegningen ved Bogø Inddæmning.

Klagerne anfører herefter, at der i Erhvervsstyrelsens oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen fra 2013 er stort fokus på de landskabelige værdier, og at der stilles krav til kommunerne i forhold til udpegning af områder og opfølgning i kommuneplanen med politikker og retningslinjer for disse.

Klagerne anfører endvidere, at kommunen i 2013 fik lavet en landskabsanalyse efter LKM-metoden, hvor området ved Bogø Inddæmning indgår, og at der på baggrund af landskabsanalysen blev udpeget jordbrugslandskaber og værdifulde jordbrugslandskaber.

Klagerne anfører, at kommunen, på baggrund af kravene i oversigten over statslige interesser og landskabsanalysen, burde have revideret kommuneplanen og fjernet eller grundigt revideret området ved Bogø Inddæmning.

Klagerne anfører herefter, at Miljøstyrelsen i juni 2017 udsendte vejledningen Grønt Danmarkskort og naturbeskyttelsesinteresser,[56] og at Erhvervsstyrelsen i 2018 udsendte Oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægningen.

Klagerne anfører, at Grønt Danmarkskort udgør et væsentligt bidrag til at udmønte de nationale interesser i kommuneplanlægningen, og at kommunen til Grønt Danmarkskort udpegede naturområder, økologiske forbindelser, skovrejsningsområde, ligesom Natura 2000-område N179 også indgår.

Klagerne anfører endvidere, at kommuneplanen på baggrund af kravene til Grønt Danmarkskort og Natura 2000-området burde have været revideret og at området ved Bogø Inddæmning burde have været fjernet, hvilket ikke er sket.

Klagerne anfører, at det sammenfattende kan siges, at vindmølleplaceringen blev vedtaget i 2010 og at alle øvrige udpegninger, politikker og retningslinjer, der efterfølgende på grund af statslige krav er blevet implementeret i kommuneplanen, ikke har ført til de nødvendige revurderinger af denne vedtagelse, hvilket er i strid med planlovens § 23 a.

Placering uden for kystnærhedszonen

Klagerne anfører, at kommunen ikke har undersøgt alternative placeringsmuligheder uden for kystnærhedszonen. Klagerne anfører i forlængelse heraf, at der er en skærpet forpligtelse hertil, da placeringen er særdeles tæt på kysten og endnu tættere på naturbeskyttede områder.

Klagerne anfører desuden, at kommunens beskrivelse af, hvorledes man i forbindelse med udarbejdelsen af Temakommuneplan 2010-2022 Vindmølleplan har udvalgt forskellige områder, blot er en historisk gennemgang af, hvorledes man har arbejdet, og ikke en uddybning af, hvilke reelle alternative placeringsmuligheder der er undersøgt, ligesom det kan konstateres, at planen fra 2010 ikke efterfølgende har været revurderet i forhold til udpeging af Grønt Danmarkskort mv.

Klagerne anfører, at de savner at høre, hvilke reelle alternative muligheder for placering af vindmøllerne, der rent faktisk har været afsøgt, og klagerne stiller sig undrende over for kommunens oplysninger om, at der ikke findes andre alternative vindmølleområder uden for kystnærhedszonen.

Klagerne anfører i den forbindelse, at lokalplan nr. 360-95 giver mulighed for at opstille flere vindmøller uden for kystnærhedszonen med en afstand på 3x vindmøllehøjden til den nordlige række og området kan rumme de 8 vindmøller, som er lokalplanlagt ved Bogø Inddæmning. Der er også 600 m til nærmeste beboelse, som loven kræver. Hertil kommer, at der ifølge klageren ikke er væsentlige naturinteresser i dette område, ligesom vindressourcekortet viser, at der er fuldstændig de samme vindressourcer, som ved Bogø Inddæmning.

Redegørelse for den visuelle påvirkning af omgivelserne

Klagerne henviser til, at det fremgår af planlovens § 16, stk. 4, at der i redegørelsen til lokalplanforslag for bebyggelse og anlæg i kystnærhedszonen skal oplyses om den visuelle påvirkning af omgivelserne, og at der ved bygningshøjder over 8,5 m skal anføres en begrundelse for den større højde.

Klagerne anfører, at projektets visualiseringer fra start har været mangelfulde, og at der sent i processen for byrådets vedtagelse kom supplerende visualiseringer bl.a. fra fjordsiden.

Planklagenævnet har forstået dette som en klage over, at planlovens § 16, stk. 4, ikke er overholdt.

2.8.2 Regler om kystnærhedszonen

Kystnærhedszonen omfatter kystområderne i ca. 3 km's afstand fra kysten i landzone og sommerhusområder. Kystnærhedszonen er ikke en forbudszone, men der stilles særlige krav til planlægningen i disse områder.

Hensigten med kystbestemmelserne er dels at friholde kystområderne for bebyggelse og anlæg, som ikke er afhængige af kystnærhed, dels at sikre, at nye arealer til byzone og anlæg i landzone placeres i størst mulig afstand fra kystlinjen og fortrinsvis bag eksisterende bebyggelse. Det gælder især for de åbne kyststrækninger. Kystbestemmelserne skal desuden medvirke til at sikre og udbygge befolkningens adgang til kysterne.

Reglerne om planlægning i kystnærhedszonen fremgår af planlovens § 5 a og § 5 b (generelt om planlægning i kystnærhedszonen), § 11 a, stk. 1, nr. 21, og § 11 e, stk. 1, nr. 11, og stk. 2 (krav til kommuneplanen), § 16, stk. 4 (krav til lokalplaner) og § 29, stk. 2 (indsigelse fra ministeren).

2.8.3 Generelt om begrundelse for planlægning i kystnærhedszonen

Kystnærhedszonen uden for udviklingsområder skal søges friholdt for bebyggelse og anlæg, som ikke er afhængige af kystnærhed, jf. planlovens § 5 a, stk. 1. Der må i kystnærhedszonen kun inddrages nye arealer i byzone og planlægges for anlæg i landzone, såfremt der er en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær lokalisering, jf. § 5 b, stk. 1, nr. 1.

Som eksempler på planlægningsmæssige begrundelser nævnes i lovbemærkningerne^[57] boligens lokalisering i forhold til infrastruktur og servicefunktioner, allerede foretagne investeringer i infrastruktur, og tilfælde hvor byvækst ind i landet vil komme i konflikt med klare natur- og landskabsinteresser.

Det fremgår desuden, at en funktionel begrundelse f.eks. kan være, at anlæg har behov for kystnær placering af hensyn til søværts transport, udøvelse af fiskerierhvervet, kølevand, vindforhold og lign. Der kan herunder opstilles vindmøller i kystnærhedszonen. Placeringen af vindmøller i kystnærhedszonen bør dog koncentrerer i klynger og parker.

Endelig fremgår det af lovforarbejderne, at privatøkonomiske interesser, grundejerforhold eller behov for en gunstig beliggenhed ikke i sig selv kan anses for planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelser.

Kravene til den særlige planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelse skærpes, jo tættere det konkrete område ligger på kysten. Begrundelsen for kystnær lokalisering skal desuden afvejes mod kystnærhedszonens natur- og landskabsinteresser.

Det fremgår endvidere af lovbemærkningerne, at § 5 b pålægger de planlæggende myndigheder at godtgøre behovet for kystnær beliggenhed, herunder i fornødent omfang at belyse mulighederne for placering uden for kystnærhedszonen.

Særligt i forhold til vindmøller fremgår det af vejledningen om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller, at opstilling af vindmøller i kystnærhedszonen vil kræve en vurdering af alternative placeringsmuligheder uden for disse områder. Såfremt reelle alternative placeringsmuligheder uden for et beskyttet område ikke i tilstrækkelig grad kan opfylde kommunens målsætning for udbygning med f.eks. vindmøller og vedvarende energi, eller hvis andre beskyttelseshensyn forhindrer udnyttelse af de alternative områder, kan dette hensyn indgå i den samlede planlægningsmæssige begrundelse for placering af vindmøllerne.^[58] Det fremgår desuden, at ved planlægning i kystnærhedszonen skal der tages størst muligt hensyn til landskab og natur. Samtidig skal planlægningen afvejes imod andre væsentlige miljøinteresser og bymæssige værdier ud fra en planlægningsmæssig helhedsbetragtning. Det er muligt at planlægge for opstilling af vindmøller i kystnærhedszonen, hvis der kan lægges en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse til grund for den kystnære lokalisering. Vindforhold kan udgøre den fornødne funktionelle begrundelse. Hovedprincippet er dog, at der altid forudsættes en nærmere afvejning af vindmøller over for natur- og landskabsinteresser i det sårbare kystlandskab.^[59]

2.8.4 Kommunens vurderinger og bemærkninger

Lokalplan nr. 360-131, Vindmøller ved Bogø Inddæmning

Af lokalplanens redegørelse (s. 10) fremgår følgende vedrørende kystnærhedszonen:

Planområdet ved Bogø Inddæmning er beliggende i kystnærhedszonen, hvor der kun kan planlægges for arealer i landzone, hvis der er en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær placering. Det fremgår af kommuneplanen, at der i forbindelse med udpegnen af vindmølleområderne til store vindmøller er set på, hvor vindressourcerne er størst, idet der er satset på få store områder, så hensynet til landskabet vurderes i forhold til en rationel udnyttelse af vindressourcerne. Generelt er vindressourcerne størst i kystnærhedszonen, og i Lolland Kommune er der store tyndbefolkede arealer i kystnærhedszonen. Dette gælder også for området ved Bogø Inddæmning, hvor der kun er 9 nabobeboelser inden for en afstand af 1.000 meter, og der er således en planlægningsmæssig og funktionel begrundelse for opstillingen af vindmøllerne.

Vindmøllerne opstilles inden for det allerede udlagte vindmølleområde, så de kystnære arealer inden for rammeområdet nærmest Nakskov Fjord nord for [A1] ikke berøres.

Lokalplanens redegørelse indeholder ikke en beskrivelse af vindmøllernes visuelle påvirkning af omgivelserne, ligesom lokalplanen ikke indeholder visualiseringer af de planlagte vindmøller.

Det forslag til lokalplan, som var sendt i offentlig høring, indeholdt heller ikke en beskrivelse af den visuelle påvirkning af omgivelserne eller visualiseringer af vindmøllerne.

Miljørapporten

Af miljørapporten, afsnit 2.1 (s. 29), fremgår følgende vedrørende vindressourcer:

Vindressourcernes udbredelse i Danmark er kortlagt af Energi- og Miljødata og Forskningscenter Risø i projekt 'Vindressourcekort for Danmark', der blev færdiggjort i 1999. Kortlægningen beskriver vindens energiindhold i 200 x 200 meter kvadrater dækkende hele landet, og beregnes i fire forskellige højder, nemlig for navhøjder på 25 meter, 45 meter, 70 meter og 100 meter. Som kortene (figur 2.1 og 2.2) viser, vil området ved Bogø Inddæmning være et godt vindområde, når møllernes navhøjde ligger omkring 70 meter over terræn, mens området hører til de meget gode vindområder i Danmark, når møllernes navhøjde nærmer sig 100 meter over terræn.

Der er beregnet en middelvind-hastighed på ca. 8,0 til 8,1 meter pr. sekund for projektforslagets vindmøller.

Miljørapporten indeholder herefter to vindressourcekort i henholdsvis 70 og 100 meters højde.

Af miljørapportens afsnit 3.2 (s. 42) fremgår en beskrivelse vedrørende kystnærhedszonen, som er stort set enslydende med beskrivelsen indeholdt i lokalplanens redegørelse, jf. ovenfor.

Desuden fremgår af miljørapportens afsnit 3.5 (s. 65), bl.a. følgende vedrørende den samlede vurdering af den landskabelige påvirkning:

Overordnet vurderes det store åbne landskab omkring Bogø Inddæmning som velegnet til opstilling af store vindmøller. I det flade, åbne terræn opleves vindmøllerne for det meste som et relativt uforstyrret stort teknisk anlæg, der står roligt i landskabsbilledet.

Med deres højde vil vindmøllerne være markant synlige. Særligt set fra [A1] vil de nye vindmøller opleves som en særdeles dominerende del af landskabsbilledet, når man passerer tæt forbi den nordlige række af vindmøller, på ruten mellem Nakskov og Langø- og Vesternæsområderne. Det nye anlæg vil også virke væsentligt dominerende i landskabsbilledet set fra mange af de øvrige, nærmeste omkringliggende områder, indenfor en afstand af 1,0-1,5 km. Samtidig vil vindmøllerne være synlige på store afstande, op til 10-15 km væk.

Særligt ud over de flade åbne landskaber omkring inddæmningerne, mod nordøst op mod Nakskov og mod vest, mod Vesternæs og Langø vil de nye vindmøller fylde meget i landskabsbilledet. Med en placering ud mod Nakskov Fjord vil vindmøllerne også være synlige på store afstande, set fra kystlinje og øer i fjordområdet.

De øvrige bygningsdele i anlægget, vej- og nettilslutningsanlæg, vurderes kun at have lille betydning i forhold påvirkningen af landskabet. Det mest synlige af disse vil være en ny 50/20 kV transformerstation. Med en placering bag et eksisterende hegn, på lidt afstand af [A1], vurderes stationens visuelle betydning for oplevelsen af det omkringliggende landskab at blive begrænset.

Miljørapporten indeholder desuden i bilag 5 visualiseringer af vindmøllerne.

Kommunens bemærkninger under klagesagen

Kommunen har under klagesagen oplyst, at kommunen har afsøgt andre mulige placeringer for vindmøllerne i forbindelse med udarbejdelse af Temakommuneplan 2010-2022 Vindmølleplan.

Kommunen anfører endvidere, at når et område er udlagt som ramme i en kommuneplan, er der lokalplanpligt for at sikre kommuneplanens virkeliggørelse. Kommunen henviser i den forbindelse til planlovens § 13, stk. 2.

Kommunen anfører herudover, at der ikke er nogle lovmæssige krav til, hvorledes en visualisering af et konkret projekt skal udføres, udover at visualiseringerne skal være dækkende. Kommunen anfører, at der i høringsperioden forud for den endelige vedtagelse af lokalplanen, kom anmodninger om yderligere visualiseringer. Disse blev sat i værk, men de nye visualiseringer blev først klar kort før byrådsmødet grundet vejrlig, der gjorde at visualiseringerne ikke ville blive retvisende, da der helst skal være klar himmel med sol, når visualiseringerne laves.

Kommunen henviser i den forbindelse til et notat indeholdende yderligere visualiseringer af møllerne, dateret maj 2021.

I Planklagenævnets høring af 22. november 2021 blev kommunen bedt uddybe den planlægningsmæssige og/eller funktionelle begrundelse for placeringen af vindmøllerne, herunder navnlig vurderingen af alternative placeringsmuligheder uden for og inden for kystnærhedszonen.

Kommunen anfører i høringssvaret, at der er redegjort for den planlægningsmæssige og funktionelle begrundelse for kystnær placering i kapitlet *Kriterier for udpegning af vindmølleområder* i Temakommuneplan 2010-2022 Vindmølleplan, hvor kommuneplanramme 360-T11 blev udlagt.

Videre anfører kommunen, at der med temakommuneplanen i 2010 blev udlagt i alt 11 vindmølleområder til vindmøller med en højde på mellem 125 m og 150 m, heraf 7 vindmølleområder inden for kystnærhedszonen. Af de 11 vindmølleområder er 10 i dag udnyttet og kommuneplanramme 360-T11 ved Bogø Inddæmning er den sidste uudnyttede kommuneplanramme, der giver mulighed for at opstille vindmøller mellem 125 og 150 m.

Kommunen anfører, at udgangspunktet for udpegningen af områder til vindmøller mellem 125 m og 150 m i 2010 var, at byrådet ville:

- fremme miljøvenlig energiforsyning ved optimal udnyttelse af vindressourcerne,
- medvirke til en udskiftning af ældre vindmøller med nye og mere effektive vindmøller, og
- sikre, at udbygningen med vindmøller sker under hensyntagen til landskabelige, naturmæssige og kulturhistoriske værdier samt under hensyntagen til de omkringboende.

Herudover anfører kommunen, at der ved udpegningen blev taget udgangspunkt i Miljøministeriets "500-600 meters afstandskort", hvor der blev identificeret ca. 50 større eller mindre potentielle vindmølleområder i kommunen. Områderne blev screenet og helt små områder mv. blev sorteret fra og man endte ud med ca. 20 områder. De 20 områder blev yderligere screenet og vurderet ift. bl.a. kirkeomgivelser, strandbeskyttelseslinje, Natura 2000-områder, større uforstyrrede landskaber m.v. og afstanden til andre potentielle vindmølleområder, vindkort mv., herunder kystnærhedszonen. Dette resulterede i udpegningen af de 11 vindmølleområder.

Kommunen anfører, at det i Lolland Kommune generelt gælder, at det åbne land historisk set er meget bebygget, og at det er her man finder den tætteste sognestruktur i landet, hvilket betyder, at der er få steder, hvor der er mere end 600 m til de nærmeste naboer. De steder, hvor der er mere end 600 m til nærmeste naboer, ligger typisk i fredsskov, bevaringsværdige landskaber mv. Samtidig er der store inddæmmede områder ud mod kysten – særligt på Sydloolland. De inddæmmede landskaber er generelt tyndt befolket, ligger kystnært, ligesom det er her, at der er de bedste vindforhold.

Kommunen anfører, at det ikke umiddelbart er muligt at opstille flere vindmøller uden for kystnærhedszonen, da de enten vil skulle placeres for tæt på naboer, for tæt på eksisterende vindmølleområder, eller inden for bevaringsværdige landskaber, større sammenhængende landskaber mv. Samtidig er der den planlægningsmæssige begrundelse, at der er mere vind inden for kystnærhedszonen og den planlægningsmæssige begrundelse, at man her vil forstyrre færrest naboer, og at planlægningen sker inden for en eksisterende udlagt kommuneplanramme.

Kommunen henviser i den forbindelse til et kort, der viser eksisterende rammer til vindmøller over 125 m, eksisterende rammer til vindmøller under 125 m, kystnærhedszonen, større sammenhængende landskaber, bevaringsværdige landskaber, kulturhistoriske bevaringsværdier og *GL-vindmølleplan-600m*, der viser, hvor der var mere end 600 m til nærmeste nabo i 2010. Kommunen henviser endvidere til en tabel fra temakommuneplan 2010-2022, hvoraf det fremgår, hvilke områder der blev fravalgt ved screeningen.

Temakommuneplan 2010-2022

Lolland Kommune vedtog den 23. september 2010 *Temakommuneplan 2010-2022 Vindmølleplan*.

I temakommuneplanen blev udpeget 11 nye områder for vindmøller i Lolland Kommune, heraf 7 i kystnærhedszonen.

Temakommuneplanen indeholder retningslinjer for vindmøller, og af temakommuneplanens retningslinje 16.9.1 fremgår følgende:

Store vindmøller kan kun opstilles i de udpegede vindmølleområder, som fremgår af kort 16.9.1 (Store vindmøller defineres som mere end 100 meters totalhøjde).

Desuden fremgår følgende af temakommuneplanens retningslinje 16.9.3:

Der udpeges 11 vindmølleområder. Jf. tabel 16.9.1.

Rammeområde 360-T11 er udpeget på temakommuneplanens kort 16.9.1 som et nyt vindmølleområde.

Af temakommuneplanens redegørelse (s. 4), fremgår bl.a. følgende:

I løbet af perioden omkring årsskiftet 2008 og 2009 har Lolland Kommune modtaget en række forespørgsler og konkrete ansøgninger vedrørende opstilling af nye vindmøller.

Der er i alt kommet 11 ansøgninger om opstilling af vindmøller i Lolland Kommune. Desuden er der medtaget 1 vindmølleområde fra Regionplan 2005-2017 og 3 fra Regionplantillæg nr. 11. Disse overlapper enkelte steder hinanden.

Flere af områderne ligger for tæt på hinanden, så der er brug for en samlet vindmølleplan for Lolland Kommune, der sikrer den bedst mulige placering af vindmøller under hensyn til landskab, natur, borgere, turisme mv. Desuden er der en lang række små vindmøller der tages ned indenfor den næste 12 års planperiode. Vindmølleplanen skal muliggøre plangrundlag for erstatningsområder for de mange små vindmølleområder.

Alle de udpegede områder tages ikke nødvendigvis i anvendelse her og nu. Nogle vil komme til at afvente nedtagning af eksisterende møller når disse er udtjente. Men vindmølleområderne vil udgøre et plangrundlag, således at disse kan tages i anvendelse, når der er behov for udskiftning/renovering. Og der vil være en kortere eller længere overgangsfase, hvor nogle gamle møller umiddelbart nedtages og andre i en overgangperiode får mulighed til at producere videre. [...]

Gennem en søgning på Miljøministeriets "500-600 meters afstandskort" og fra Regionplantillæg nr. 11 "Sanering og udskiftning af vindmøller i Storstrøms Amt" kan der identificeres ca. 50 større eller mindre potentielle vindmølleområder i Lolland Kommune.

[...]

For at kunne skabe plangrundlag for de ansøgte vindmølleprojekter, er der gennemført en idéfase for Vindmølleplan – Lolland, der løb fra den 9. juni til den 10. juli 2009. I oplægget til idéfasen blev der udpeget 20 områder på baggrund af en meget grov afstandsscreening. Under idéfasen indkom der desuden forslag om 3 nye vindmølleområder.

Da disse områder blev "screenes" eller vurderet i forhold til f.eks. kirkeomgivelser, strandbeskyttelseslinje, Natura 2000-områder, og større uforstyrrede landskaber m.v. og ikke mindst afstanden til andre potentielle vindmølleområder blev der identificeres 11-12 potentielle vindmølleområder, hvor der realistisk vil kunne arbejdes på at opstille nye vindmøller, uden at disse kommer i væsentlig konflikt med de generelle natur- og miljøbeskyttelseskrav.

[...]

Endvidere fremgår bl.a. følgende af temakommuneplanen (s. 11):

Fremtidige vindmølleområder

Udpegningen af vindmølleområderne har som udgangspunkt primært haft fokus på de områder, hvor afstandskravet på 4 x totalhøjden til nærmeste nabobeboelse er overholdt og dernæst på områder hvor der minimum kan opstilles 3 vindmøller på op til 150 meters totalhøjde. Desuden er der set på hvor vindresurserne er størst. Der satses på at få store områder frem for mange små områder, så hensynet til landskabet vurderes i forhold til en rationel udnyttelse af vindresurserne.

Samtidig ønskes en sanering af de små og gamle møller eller de møller, der er placeret uheldigt i landskabet. Det betyder, at eksisterende møllegrupper ikke nødvendigvis er overført til det nye plangrundlag. Områder der ligger i større uforstyrrede landskaber og kirkeomgivelser er helt udtaget af planen (dog undtaget Savnsø Vig). Beskyttelsesområder eller andre former for udpegninger, der indikerer, at man skal være særlig opmærksom i forbindelse med opstilling af vindmøller, skal gennemgå en særlig vurdering i VVM- og lokalplanarbejdet. Den videre planlægning kan derfor godt føre til, at et udpeget område må tages ud af planen.

Der er sat en minimumsgrænse på 100 meters totalhøjde, og det anbefales at der som udgangspunkt planlægges for vindmøller på minimum 125 meters totalhøjde. Minimumsgrænsen skal ses i lyset af, at der ikke længere produceres møller under denne højde i Danmark. Desuden sikrer det, at vindmølleressourcen udnyttes optimalt.

Ud over kravet til at finde opstillingsområder til opfyldelse af aktuelle mål på vindenergiområdet afdækker planen alle relevante opstillingsområder til vindmøller i Lolland Kommune, så der også sikres opstillingsområder på længere sigt. Det betyder, at der vil kunne tages stilling til fremtidige ansøgninger på baggrund af denne samlede vindmølleplanlægning for kommunen.

[...]

Herudover fremgår bl.a. følgende af temakommuneplanen (s. 13-15), vedrørende kriterier for udpegnings af vindmølleområder:

Kriterier for udpegnings af vindmølleområder

Antal vindmøller i et område

Områder hvor der kan opstilles 3 eller flere vindmøller prioriteres frem for områder, hvor der kun kan opstilles en enkel eller to møller. Områder hvor der kun kan opstilles en eller to møller udpeges ikke.

Afstandskrav

Afstandskravet på 4 x totalhøjden skal overholdes. Der kan forekomme mindre kondemneringsegnede ejendomme i særlige gode opstillingsområder, hvor det bør vurderes om det er hensigtsmæssigt at nedlægge beboelsen for at kunne udnytte udpegede vindmølleområder optimalt.

Afstandskrav mellem vindmølleområder

Indenfor en afstand på 28 gange totalhøjden til nærmeste vindmølleområde skal det vurderes om vindmøller kan opstilles uden at dette giver anledning til landskabelige gener.

Vindenergien i forhold til placeringsmuligheder

Hvor meget en vindmølle kan producere afhænger i høj grad af, hvor møllen placeres. En mølle med en god placering med meget vind kan producere flere gange mere elektricitet i forhold til en vindmølle med en dårlig placering. Derfor er de fleste og de større vindmølleområder placeret kystnært mod syd og vest i kommunen.

Byudviklingsområder

Der bliver ikke opstillet vindmøller i nærheden af fremtidige byudviklingsområder, som er udpeget i forslag til kommuneplan 2010-2022. Under screeningen af nye vindmølleområder har kommunen sikret sig, at der ikke er konflikt mellem boligudviklingsområder og vindmølleområder.

Erhvervsarealer

Der bliver ikke opstillet vindmøller i eksisterende eller fremtidige erhvervsområder, som er udpeget i forslag til kommuneplan 2010-2022. Under screeningen af nye vindmølleområder har kommunen sikret sig at der ikke er konflikt mellem erhvervsområder og vindmølleområder.

Sommerhusområder

Der bliver ikke udpeget vindmølleområder i tæt nærhed til udpegede sommerhusområder. Ved alle nye vindmøllearealer, er der udlagt en minimum konsekvenszone på 600 meter, hvor det sikres at der ikke planlægges for støjfølsomt anvendelse.

[...]

Landskab

Vindmølleområderne er groft vurderet ud fra landskabets skalaforhold, terræn og beplantning. En mere grundig landskabsvurdering er et af de vigtige emner, der skal behandles i VVM-redegørelserne. Desuden skal dette underbygges ved en visualisering.

Større uforstyrrede landskaber

Større uforstyrrede landskaber friholdes for opstilling af vindmøller. Dog kan der på de helt små øer opstilles husstandsmøller i tæt tilknytning til bebyggelse og/eller tættere beplantninger.

Kystnærhedszonen

I kystnærhedszonen er der udlagt 7 nye/ændrede vindmølleområder (ud af ialt 11 vindmølleområder) Områderne er: Bogø Inddæmning/Vejlø (360-T11), Nøjsomheds Odde (360-T16), Tjørneby (360-T5). De 3 vindmølleområder er næsten identiske med regionplanens vindmølle udlæg.

Ved Savnsøvig (360-T9) fastholdes og udvides det nuværende vindmølleområde. Ved Knuthenborg/Hunseby (360-T8) Korsnakke (360-T4), og Rødby Fjord (360-T14/T15) er der udpeget nye vindmølleområder med mulighed for etablering af vindmøller på op til 150 meters totalhøjde.

De mere landskabeligt sårbare kystområder, områderne mod nord og øst, friholdes for opstilling af vindmøller. Dog er området ved Knuthenborg/Hunseby beliggende lige indenfor kystnærhedszonen. Dette er dog vurderet som ubetænkeligt i og med at de store skovarealer slører erkendelsen af kystnærhed.

Områderne mod syd og vest, hvor der er mere robuste kystområder, primært bestående af en kunstig inddæmmede digekyst, kan der udlægges vindmølleområder. Dette er også områder med de bedste vindressourcer, og det er store områder med plads til store vindmøller. Således er det sikret at de mest landskabeligt værdifulde kystnærhedszoneområder friholdes for vindmøller.

I Kystnærhedszonen må der kun planlægges for anlæg i landzone såfremt der er en særlig planlægningsmæssigt eller funktionel begrundelse. Den planlægningsmæssige begrundelse er, at der er store tyndtbefolkede arealer i kystnærhedszonen, hvor de mere robuste kystarealer i kommunen kan "bære" de store vindmølleanlæg, og uden at dette kommer i konflikt med andre udlagte arealer til boliger, erhverv og sommerhus- og feriehotelbyggeri. De udlagte vindmøllearealer respekterer strandbeskyttelseslinjen

på 300 m. Således bliver selve kysten ikke berørt. Kystnærhedszonen bliver

udelukkende påvirket visuelt. Den funktionelle begrundelse for at placere vindmølleanlæg i kystnærhedszonen er at vindressourcerne, specielt i den sydlige og vestlige del af kommunen er optimale.

Kirkeomgivelser og kirkebyggelinjer

Kirkeomgivelser friholdes som udgangspunkt for vindmøller. Hvis hele området eller store dele af det ligger i kirkeomgivelser, udpeges området ikke. Der udpeges ikke vindmølleområder indenfor kirkebyggelinjer. Her er undtaget det eksisterende vindmølleområde ved Savnsø Vig, hvor de nuværende vindmøller befinder sig lige indenfor kirkeomgivelse. Det vurderes dog at være uproblematisk da området er præget af industriel og havnerelaterede aktiviteter, der visuelt præger indsigten mod Nakskov by.

Nyudpegningen eller udvidelsen ligger udenfor kirkeomgivelser.

2.8.5 Planklagenævnets vurdering vedrørende den planlægningsmæssige og funktionelle begrundelse

Planklagenævnet bemærker, at udnyttelse af vindressourcen ved kysterne udgør en funktionel begrundelse i forhold til planlægning for vindmøller. Muligheden for at placere vindmølleparker i kystnærhedszonen er desuden nævnt udtrykkeligt i forarbejderne til § 5 b. Det forhold, at vindmøller kan ses fra kysten og havet, og derfor visuelt vil påvirke landskabet negativt, kan således efter nævnets opfattelse ikke antages i sig selv at være til hinder

for placering af vindmøller i kystnærhedszonen. Der skal dog ske en konkret vurdering i forhold til de landskabelige hensyn og muligheden for alternative placeringer, jf. nærmere herom nedenfor.

Kommunen har i miljørapportens afsnit 2.1 redegjort for vindressourcerne i området på baggrund af Energi- og Miljødata og Forskningscenter Risø i projekt "Vindressourcekort for Danmark". Det fremgår, at området vil være et godt vindområde, når møllernes navnhøjde ligger omkring 70 meter over terræn, mens området hører til de meget gode vindområder i Danmark, når møllernes navnhøjde nærmer sig 100 meter over terræn. For så vidt angår det af klagerne anførte om, at vindressourcekortet viser, at de gode vindforhold generelt gælder for hele Lolland, bemærker nævnet, at det ikke er et krav efter planlovens § 5 b, at der skal foretages en vurdering af, om vindressourcerne eventuelt er bedre eller lige så gode et andet sted i kommunen.

Nævnet finder, at kommunen i fornødent omfang har belyst muligheden for en placering uden for kystnærhedszonen. Det fremgår af kommunens høringssvar, at der ved udlægget af vindmølleområder i Temakommuneplan 2010-2022 Vindmølleplan, hvor området ved Bogø Inddæmning blev udlagt til vindmølleområde, blev taget udgangspunkt i Miljøministeriets 500-600 meters afstandskort, og at der blev identificeret ca. 50 større eller mindre potentielle vindmølleområder i Lolland Kommune. Det fremgår, at områderne blev screenet og at helt små områder mv. blev sorteret fra. De resterende områder blev yderligere screenet og vurderet ift. bl.a. kirkeomgivelser, strandbeskyttelseslinje, Natura 2000-områder, større uforstyrrede landskaber m.v. og afstanden til andre potentielle vindmølleområder, vindkort mv., herunder kystnærhedszonen, hvilket resulterede i udpegningen af de i alt 11 vindmølleområder.

Planklagenævnet finder på den baggrund, at kommunen har foretaget en vurdering af, om en alternativ placering af vindmøllerne var mulig.

Kommunen har endvidere i miljørapportens afsnit 3.5 foretaget en vurdering af de landskabelige forhold og den visuelle påvirkning af området, som bl.a. er belyst gennem en række visualiseringer i bilag 5 til miljørapporten.

Et enstemmigt Planklagenævn finder på den baggrund, at kommunen har godtgjort, at der er den fornødne særlige funktionelle begrundelse for vindmøllernes kystnære lokalisering, og at kommunen har foretaget den fornødne vurdering af natur- og landskabsinteresserne. Nævnet finder desuden ikke grundlag for at tilsidesætte denne vurdering.

Nævnet bemærker, at der ikke efter planloven er krav om, at der skal ske opdatering af de vurderinger, der er foretaget i forbindelse med udpegningen af området til vindmølleområde i temakommuneplanen fra 2010.

2.8.6 Generelt om krav til redegørelsen

I redegørelsen til lokalplanforslag for bebyggelse og anlæg i kystnærhedszonen skal oplyses om den visuelle påvirkning af omgivelserne, og der skal ved bygningshøjder over 8,5 m anføres en begrundelse for den større højde, jf. planlovens § 16, stk. 4.

Det fremgår af lovbemærkningerne, at når der i henhold til bestemmelserne i § 16 skal redegøres for den visuelle påvirkning af omgivelserne, skal lokalplanforslagets redegørelse oplyse om projektets visuelle påvirkning af kystlandskabet, så det er muligt at vurdere forslaget i forhold til det overordnede formål, som er at sikre kystområdernes landskabelige karakter. Oplysning om den visuelle påvirkning af omgivelserne bør normalt ske ved en visuel gengivelse af kystområdet med det påtænkte byggeri/anlæg.^[60]

I forhold til det særlige begrundelseskrav ved bygningshøjder over 8,5 m, fremgår det af lovbemærkningerne, at kravet skal opfattes som en generel højdebegrænsning, hvorefter bygningshøjder over 8,5 m kun kan overskrides, hvis det kan dokumenteres, at den er landskabelig ubetænkelig og i øvrigt ikke forringer helheden, eller hvor den større højde svarer til højden i eksisterende bebyggelse.

2.8.7 Planklagenævnets vurdering af redegørelsen

Planklagenævnet finder ikke, at kommunen i redegørelsen til lokalplanforslaget har redegjort tilstrækkeligt for den visuelle påvirkning af omgivelserne, jf. planlovens § 16, stk. 4.

Nævnet lægger herved vægt på, at redegørelsen til lokalplanforslaget ikke indeholdt en beskrivelse af vindmøllernes visuelle påvirkning af omgivelserne eller visualiseringer af vindmøllerne.

Et flertal på 10 medlemmer (Helle T. Anker, Ulf Kjellerup, Thomas Klyver, Flemming D. Larsen, Jonas V. K. Nielsen, Torsten S. Pedersen, Henrik Stjernholm, Helle Søeberg, Flemming Thornæs og Jan Woolhead) finder imidlertid ikke, at den manglende redegørelse konkret udgør en væsentlig retlig mangel, som medfører lokalplanens ugyldighed.

Flertallet lægger herved vægt på, at den til lokalplanen hørende miljørapport indeholder beskrivelser af den landskabelige påvirkning som vindmøllerne vil medføre, ligesom miljørapporten indeholder visualiseringer af vindmøllerne fra flere forskellige fotostandpunkter, herunder fra kysten. Flertallet lægger til grund, at udkast til miljørapport og visualiseringsbilag indgik ved behandlingen, da planforslaget blev vedtaget af Teknisk Udvalg i januar 2021, ligesom disse var tilgængelige i forbindelse med den offentlige høring. Beskrivelser og visualiseringer har således kunnet indgå i den offentlige debat vedrørende lokalplanen.

Et mindretal på 1 medlem (Keld K. Sørensen) finder, at planlovens § 16, stk. 4, må betragtes som en væsentlig forskrift for tilvejebringelsen af lokalplaner i kystnære områder, hvorfor den manglende visualisering må medføre lokalplanens ugyldighed.

Der træffes afgørelse efter flertallets stemmeafgivelse.

2.9 § 1 i bekendtgørelse om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller

2.9.1 Klagen

Klagerne anfører, at det fremgår af § 1 i bekendtgørelse om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller,^[61] at der ved planlægning for vindmøller skal tages omfattende hensyn til vindressourcer, men at der også skal tages hensyn til nabobeboelse, natur, landskab, kulturhistoriske værdier samt de jordbrugsmæssige interesser.

Klagerne anfører herefter, at ønsket om at opstille vindmøller med denne kolossale rotordiameter strider mod hensynet til natur, landskab, kulturhistoriske værdier samt de jordbrugsmæssige værdier ved placeringen i et sårbart naturområde, der kræver beskyttelse, og hvor det ikke kan anbefales at placere tekniske anlæg.

Planklagenævnet forstår dette som en klage over, at lokalplanen er i strid med § 1 i bekendtgørelse om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller.

2.9.2 § 1 i bekendtgørelse om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller

Det følger af § 1 i bekendtgørelse om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller, at bekendtgørelsen regulerer planlægningen for opstilling af vindmøller med henblik på at fremme en bæredygtig udbygning med vindmøller, hvor der tages omfattende hensyn til ikke alene muligheden for at udnytte vindressourcen, men også til nabobeboelse, natur, landskab, kulturhistoriske værdier samt til de jordbrugsmæssige interesser.

2.9.3 Planklagenævnets vurdering

Bekendtgørelsens § 1 angiver formålet med bekendtgørelsen. I bekendtgørelsens § 1 er angivet de generelle hensyn, som skal varetages efter bekendtgørelsen, når der planlægges for og gives tilladelser til opstilling af vindmøller. Bestemmelsen stiller ikke specifikke krav til afvejningen af de hensyn, som er nævnt i bestemmelsen eller til det konkrete indhold af planer. Dette reguleres af andre bestemmelser i bekendtgørelsen.

Planklagenævnet kan på den baggrund ikke give medhold i klagepunktet.

2.10 Opstillingsmønstre

2.10.1 Klagen

Klagerne anfører, det fremgår af visualiseringerne, at opstillingsmønsteret med to parallelle rækker resulterer i en meget rodet og forstyrrende indpasning i landskabet, og at der ikke er tale om et let opfatteligt geometrisk opstillingsmønster, som ellers er et krav i nationale og kommunale retningslinjer om mølleparkers opstilling.

Planklagenævnet har opfattet dette som en klage over, at lokalplanen er i strid med § 2, stk. 4, i bekendtgørelse om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller.

2.10.2 Generelt om opstillingsmønster

Det fremgår af § 2, stk. 4, i bekendtgørelse om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller, at vindmøller opstillet i grupper skal opstilles i et i forhold til landskabet let opfatteligt geometrisk mønster.

Det fremgår af vejledningen om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller,^[62] at for grupper med 3 til 4 møller anbefales opstilling i lige rækker. For grupper med 5 eller flere møller anbefales opstilling i lige eller buede rækker. Det fremgår desuden, at kommunen ved fastlæggelsen af opstillingsmønsteret for vindmøller i forslaget til en lokalplan, må tage udgangspunkt i såvel det landskab, som møllerne skal opstilles i, som møllernes betydelige fjernvirkning. Kommunalbestyrelsen skal begrunde, hvorfor et opstillingsmønster forventes oplevet geometrisk let opfatteligt, set i forhold til landskabet – og altså ikke set "oppefra".

2.10.3 Miljørapporten

Af miljørapporten (s. 58), fremgår bl.a. følgende vedrørende opstillingsmønster:

Projektforslagets 8 vindmøller opstilles i to parallelle rækker orienteret øst-vest. Den indbyrdes afstand mellem møllerne i den sydlige række er på ca. 530 meter, hvilket svarer til 4,2-4,5 gange rotordiameteren alt efter valg af mølletype. Den indbyrdes afstand mellem møllerne i den nordlige

række er på ca. 550 meter, hvilket svarer til 4,4- 4,7 gange rotordiameteren alt efter valg af mølletype. Afstanden mellem de to parallelle rækker

er ca. 385 meter, hvilket svarer til 3,0-3,3 gange rotordiameteren. [...]

De to parallelle rækker med hver 4 vindmøller opstillet i lige linjer udgør et klart samlet anlæg med et relativt enkelt opstillingsmønster. Opstillinger med parallelle møllerækker vil dog generelt opleves uden en entydig geometri fra visse standpunkter, mens geometrien fra standpunkter i forlængelse af rækkerne vil opleves tydeligt. Opfattelsen af opstillingen vil herudover afhænge af om den opleves statisk fra et enkelt, fast punkt i landskabet eller når man bevæger sig gennem landskabet i for eksempel en bil [3e]. Den lille forskel i indbyrdes afstand mellem møllerne i henholdsvis den sydlige og den nordlige række vurderes ikke at kunne opleves i praksis.

[...]

Af miljørapporten (s. 65), fremgår endvidere følgende vedrørende opstillingsmønster:

De otte nye vindmøller placeres i et nogenlunde simpelt opstillingsmønster. Opstillingen på en dobbeltrække er en relativ enkel og letopfattet figur. Fra nogle vinkler og afstande kan dobbeltrækken dog være svær at opfatte, og opstillingsmønsteret står mindre tydeligt frem. Bevæger man sig gennem området, for eksempel i bil, vil det enkle mønster stå mere tydeligt frem, når man passerer forbi og ser anlægget fra nye vinkler. Den uens indbyrdes afstand, hvor

vindmøllerne i den sydlige række står tættere end i den nordlige række, kan bidrage til en fornemmelse af visuel uro set fra visse vinkler og afstande. Det er dog samtidig en visuel detalje, som er svær at fange med det blotte øje. Overordnet vurderes det, at opstillingen er tilpas ordnet til, at det nye vindmølle anlæg i det store hele står frem som et roligt, ordnet teknisk anlæg set fra de omgivende områder.

På grund af opstillingen på dobbeltrække, hvor vindmøllerne potentielt kan afskærme vinden fra hinanden, er afstandene mellem vindmøllerne i projektforslaget højere end kommuneplanens retningslinjer på maksimalt 4 x rotordiameteren. Til gengæld er de indbyrdes afstande inden for Miljøministeriets anbefalinger for opstilling af store vindmøller i det åbne land. På baggrund af visualiseringerne vurderes det ikke, at de indbyrdes

afstande er uhensigtsmæssigt store, set fra et landskabs-visuelt synspunkt, da vindmøllerne gennemgående fremstår som et samlet anlæg, der er let at adskille fra andre omkringliggende landskabselementer og teknikanlæg. Det vurderes derfor også, at de anvendte indbyrdes afstande lever op til de overordnede formål med kommuneplanens retningslinjer.

2.10.4 Planklagenævnets vurdering i forhold til opstillingsmønster

Planklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at opstillingsmønstret i den konkrete sag samlet set fremgår enkelt og let opfatteligt.

Nævnet har lagt vægt på, at det fremgår af miljørapporten (s. 58), at de 8 vindmøller opstilles i to parallelle rækker med hver 4 vindmøller. Kommunen har desuden i miljørapporten redegjort for, at de parallelle møllerækker fra visse standpunkter vil opleves uden entydig geometri, ligesom der er redegjort for, at forskellen i indbyrdes afstand mellem møllerne i henholdsvis den sydlige og den nordlige række, ikke vurderes at vil kunne opleves i praksis.

Planklagenævnet bemærker i forlængelse heraf, at der altid vil være vinkler, hvorfra et mønster fremstår som vanskeligt at opfatte som visuelt harmonisk. Kravet i bekendtgørelsens § 2, stk. 4, må således efter nævnets opfattelse forstås som et krav om, at opstillingen *samlet set* fremstår med et let opfatteligt mønster.

Planklagenævnet kan på den baggrund ikke give medhold i klagepunktet.

2.11 Samspil med andet vindmølle anlæg

2.11.1 Klagen

Klagerne anfører, at det har været fremført i utallige høringssvar, at den anbefalede afstand til to nabovindmølleparker ikke overholder afstandskravet om 28 gange møllehøjden.

Klagerne anfører endvidere, at det fremgår af § 2, stk. 6, i bekendtgørelse om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller, at ved planlægning for vindmøller nærmere end 28 gange totalhøjden fra eksisterende eller planlagte vindmøller, skal redegørelsen for planforslaget, jf. planlovens 11 e, belyse anlæggenes påvirkning af landskabet, herunder oplyse, hvorfor påvirkningen anses for ubetænkelig.

Klagerne anfører, at man ikke har levet op til bestemmelsen.

2.11.2 Generelt om samspil med andet vindmølle anlæg

Det fremgår af § 2, stk. 6, i bekendtgørelse om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller, at ved planlægning for vindmøller nærmere end 28 gange totalhøjden fra eksisterende eller planlagte vindmøller, skal redegørelsen for planforslaget, jf. planlovens § 11 e, belyse anlæggenes påvirkning af landskabet, herunder oplyse, hvorfor påvirkningen anses for ubetænkelig.

2.11.3 Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet bemærker, at § 2, stk. 6, henviser til redegørelsen, jf. planlovens 11 e, som vedrører kommuneplaner. Nævnet finder således ikke, at redegørelseskravet i § 2, stk. 6, gælder for lokalplaner.

Da denne klagesag alene omhandler lokalplanen for projektet, kan nævnet derfor ikke give medhold i klagepunktet.

2.12 Forholdet mellem kommuneplan og lokalplan

2.12.1 Reglerne om forholdet mellem kommuneplan og lokalplan

En lokalplan må ikke være i strid med kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1. Dette krav er en del af planlovens rammestyringsprincip, der fastslår, at den mere detaljerede planlægning er begrænset af rammerne i den overordnede planlægning.

En kommuneplan fastlægger på grundlag af en samlet vurdering af udviklingen i kommunen en hovedstruktur, som angiver de overordnede mål for udviklingen og arealanvendelsen i kommunen, jf. planlovens § 11, stk. 2, nr. 1, retningslinjer for arealanvendelsen m.v., jf. planlovens § 11, stk. 2, nr. 2, og rammer for lokalplanernes indhold for de enkelte dele af kommunen, jf. § 11, stk. 2, nr. 3. En lokalplan må hverken være i strid med kommuneplanens hovedstruktur, retningslinjer eller rammebestemmelser. Desuden må lokalplanen ikke være i strid med redegørelsens rækkefølgeangivelse.

Efter Planklagenævnets opfattelse forudsætter bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 1, dog, at det er muligt ud fra kommuneplanen at udlede konkrete krav til lokalplanlægningen. At en lokalplan ikke må stride imod kommuneplanen, skal således primært ses i forhold til de konkret fastsatte retningslinjer og rammer for det pågældende lokalplanområde.

Rammestyringsprincippet efter planloven gælder ikke internt i en kommuneplan, og der er således ikke et egentligt retligt hierarki mellem de forskellige dele af kommuneplanen. Mere overordnede retningslinjer, som ikke vedrører det konkrete område, vil ikke nødvendigvis være til hinder for en lokalplanlægning for området, der i øvrigt er i overensstemmelse med konkrete rammebestemmelser for området.

Efter planretten gælder endvidere et vist krav om "positiv hjemmel", altså et krav om, at der ikke kan lokalplanlægges for visse forhold, medmindre der også er planlagt for disse i kommuneplanen.

Dette gælder bl.a. med hensyn til forhold, der skal fastsættes retningslinjer for efter § 11 a eller rammer for efter § 11 b. Kommuneplanrammerne skal desuden udgøre en tilstrækkelig præcis ramme for lokalplanlægningen, og den konkrete ramme skal således være så entydig og præcis, at det umiddelbart fremgår, hvilke bindende lokalplanbestemmelser der vil kunne fastsættes. Er der ikke den fornødne hjemmel i kommuneplanen, må der udarbejdes et kommuneplantillæg, der sikrer dette.

Ved vedtagelsen af lokalplanen var kommuneplan 2017-2029 for Lolland Kommune gældende. Efterfølgende er kommuneplan 2021-2033 blevet vedtaget. Vurderingen af om lokalplan nr. 360-131 er i strid med kommuneplanen er foretaget i relation til kommuneplan 2017-2029, da det var dette kommuneplangrundlag, der var gældende, da lokalplanen blev vedtaget.

2.12.2 Jordbrugslandskab

Klagen

Klagerne anfører, at lokalplanen på flere områder strider imod kommuneplanen.

Klagerne anfører herunder, at lokalplanområdet ligger i et område, der er udpeget som jordbrugslandskab, og at der ifølge kommuneplanen kan ske ændringer, men som udgangspunkt bør ændringer ske på en måde, så landskabet ikke forringes, men gerne forbedres.

Videre anfører klagerne, at det fremgår af lokalplanens redegørelse, at lokalplanen vurderes ikke være i strid med kommuneplanens retningslinjer for jordbrugslandskaber, men at det er ifølge klagerne ikke belyst, hvordan denne vurdering er fremkommet. Der er således ikke redegjort for, at den landskabelige påvirkning er ubetænkelig, og derfor er opstillingen i strid med kommuneplanens retningslinjer.

Lokalplanen og kommunens bemærkninger

Af lokalplanens redegørelse (s. 13), fremgår følgende vedrørende forholdet mellem lokalplanen og kommuneplanens retningslinjer for jordbrugslandskaber:

Jordbrugslandskab

Området nord for lokalplanområdet er i kommuneplanen udpeget som værdifuldt jordbrugslandskab, hvor der som udgangspunkt ikke må ske ændret arealanvendelse i forbindelse med blandt andet infrastrukturanlæg og andre tekniske anlæg.

Lokalplanområdet er beliggende i et område, der er udpeget som jordbrugslandskab. Her kan ændringer ske, men som udgangspunkt bør det ske på en måde, så landskabet ikke forringes, men gerne forbedres. Lokalplanen vurderes ikke at være i strid med kommuneplanens retningslinjer for jordbrugslandskaber.

Kommunen har i sine bemærkninger til klagesagen anført, at jordbrugslandskaber omfatter de dele af det åbne land, der ikke er udpeget som værdifulde jordbrugslandskaber. Dette skal forstås således, at hvis et område ikke er omfattet af en anden udpegning, f. eks. værdifuldt jordbrugslandskab, er det udpeget som jordbrugslandskab.

Kommunen anfører endvidere, at der i kommuneplanens retningslinje 8.1.2 og 8.1.3 står, at ændringer godt må ske, hvor udgangspunktet er, at det sker på en sådan måde, at landskabet forbedres og ikke forringes. Det er dermed ikke et krav, men skal ses som en anbefaling.

Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet bemærker indledningsvist, at selve lokalplanområdet er udpeget som jordbrugslandskab, og ikke som værdifuldt jordbrugslandskab. Det afgørende for vurderingen er således, om lokalplanen er i overensstemmelse med kommuneplanens retningslinje 8.1.3.

Af kommuneplanens retningslinje 8.1.3 fremgår følgende:

I jordbrugslandskaber bør landskabets karaktertræk samt eventuelle rumlige og visuelle kvaliteter sikres gennem planlægning og forvaltning. Jordbrugslandskaber bør som udgangspunkt forvaltes i overensstemmelse med tabel 8.1 og 8.1.1. [nævnets understregning]

Planklagenævnet finder ikke, at kommunens retningslinje 8.1.3 vedrørende jordbrugslandskaber, er formuleret så klart, at der heraf kan udledes konkrete krav til lokalplanlægningen. Det fremgår således af retningslinjen, at landskabets karaktertræk mv. *bør* sikres gennem planlægning og forvaltning.

Planklagenævnet finder på den baggrund ikke, at lokalplanen er i strid med denne del af kommuneplanen.

2.12.3 Lavbundsarealer

Klagen

Klagerne anfører, at dele af lokalplanområdet ligger inden for lavbundsarealer.

Klagerne henviser herefter til, at det fremgår af kommuneplanens retningslinjer, at ved planlægning og administration af areallovgivningen for byggeri og anlæg, der berører lavbundsarealer, skal fremtidig vandstandsstigning, regnintensitet, vandaflledning samt muligheden for en fremtidig naturgenopretning vurderes.

Klagerne anfører, at der ikke i VVM-rapporten er foretaget en vurdering af vandstandsstigning, regnintensitet, vandaflledning. Klagerne anfører endvidere, at det fremgår af lokalplanens redegørelse, at lokalplanen ikke vurderes være i strid med kommuneplanens retningslinjer for lavbundsarealer, men at det ikke er belyst, hvordan denne vurdering er fremkommet.

Lokalplanen og kommunens bemærkninger

Af lokalplanens redegørelse (s. 14), fremgår følgende vedrørende forholdet mellem lokalplanen og kommuneplanens retningslinjer for lavbundsarealer:

Lavbundsarealer

Dele af lokalplanområdet er beliggende indenfor lavbundsarealer, der omfatter arealer, hvor seks af de otte planlagte vindmøller opstilles. De pågældende arealer indgår ikke i udpegningen af potentielle vådområder.

Vindmøllerne vil være opstillet i området i en begrænset periode på op til ca. 30 år, hvorefter de vil blive fjernet. Det vurderes, at vindmølleprojektet ikke vil påvirke muligheden for - på sigt - at genskabe det naturlige vandstands niveau i området, og mølleprojektet vil heller ikke forringe muligheden for at genskabe værdifulde naturområder på øvrige lavbundsarealer. Lokalplanen vurderes ikke at være i strid med kommuneplanens retningslinjer for lavbundsarealer.

Af lokalplanens redegørelse (s. 14), fremgår endvidere følgende vedrørende klimatilpasning og oversvømmelse:

Lokalplanområdet omfatter arealer, der i kommuneplanen er udpeget som arealer, hvor der vil forekomme mindre end én oversvømmelse i løbet af 100 år, dog er der angivet mellem 20 og 100 oversvømmelser i løbet af 100 år for et mindre areal. Området er ikke omfattet af udpegninger i henhold til Risikokort 2100.

Der er ikke forudsat særlige tiltag i forhold til klimasikring af vindmøllerne og transformestationen mod fremtidige vandstandsstigninger. Dels er området sikret af kystdiget mod Nakskov Fjord, og dels har anlægget en relativt begrænset levetid på ca. 30 år.

Vindmøllernes sokkel er hævet over terræn, så de i et vist omfang kan tåle, at der periodevis står vand på omkringliggende arealer. Lokalplanen giver endvidere mulighed for mindre terrænreguleringer, og i forbindelse med transformestationen kan der ligeledes foretages mindre terrænreguleringer ligesom sokkel/fundament for teknikbygning og transformer kan hæves over terræn.

[...]

Kommunen har i sine bemærkninger til klagesagen anført, at da vindmøllerne vil stå i området i en begrænset periode på omkring 30 år, og da vindmøllerne alene optager et begrænset areal i området, er det vurderet, at vindmøllerne ikke vil have indvirkning på muligheden for at gøre brug af det øvrige areal, der ligeledes er lavbundsareal. Endvidere vil det areal, som vindmøllerne optager, blive tilbageført til samme stand, som før vindmøllernes opstilles.

Planklagenævnets vurdering

Af kommuneplanens retningslinje 10.4.1 fremgår følgende:

Ved planlægning og administration af areallovgivningen for byggeri og anlæg, der berører lavbundsarealer skal fremtidig vandstandsstigning, regnintensitet og vandaflledning samt muligheden for en fremtidig naturgenopretning vurderes. Lavbundsarealerne kan ses på kort 10.4.1.

Planklagenævnet finder, at kommunen i forbindelse med lokalplanlægningen for de 8 vindmøller har foretaget en vurdering af de forhold, som er oplistet i retningslinjen. Nævnet lægger herved vægt på, at lokalplanens redegørelse indeholder en beskrivelse vedrørende risikoen for oversvømmelser i området, ligesom det fremgår, at der ikke er forudsat særlige tiltag i forhold til klimasikring af vindmøllerne og transformestationen med fremtidige vandstandsstigninger. Kommunen har desuden vurderet, at vindmølleprojektet ikke vil påvirke muligheden for på sigt at genskabe det naturlige vandstands niveau i området, idet anlægget har en begrænset levetid.

Hertil kommer, at planområdet er udpeget som vindmølleområde i kommuneplanens retningslinjer for vindmøller.

Nævnet bemærker desuden, at det fremgår af lokalplanens redegørelse, at vindmøllernes sokkel vil være hævet over terræn, ligesom lokalplanen også i øvrigt muliggør mindre terrænreguleringer.

Planklagenævnet finder på den baggrund ikke, at lokalplanen er i strid med denne del af kommuneplanen.

2.12.4 Økologiske forbindelser

Klagen

Klagerne henviser til, at det fremgår af lokalplanens redegørelse, at der er udpeget økologiske forbindelser langs vandløb og grøfter inden for lokalplanområdet.

Klagerne henviser herefter til, at det fremgår af kommuneplanens retningslinjer vedrørende økologiske forbindelser,

- at ved planlægning og administration af areallovgivningen i de økologiske forbindelser skal større byggerier og anlæg undgås eller placeres, så dyr og planter spredningsmuligheder ikke forringes,
- at kvaliteten af de økologiske forbindelser skal forbedres i overensstemmelse med målsætningen gennem naturpleje, naturgenopretning og tilskud til miljøvenlig drift, og
- at kommunens økologiske forbindelser understøtter det grønne danmarkskorts formål om at stoppe opdelingen af naturen og dermed stoppe tilbagegangen i biodiversitet.

Klagerne anfører, at det fremgår af lokalplanens redegørelse, at det vurderes, at vindmøller ikke hindrer dyr og planter mulighed for at sprede sig langs de økologiske forbindelser, men at det ikke er belyst, hvordan denne vurdering er fremkommet.

Lokalplanen og kommunens bemærkninger

Af lokalplanens redegørelse (s. 14) fremgår følgende vedrørende forholdet mellem lokalplanen og kommuneplanens retningslinjer for økologiske forbindelser:

Økologisk forbindelser

Der er udpeget økologiske forbindelser langs vandløb og grøfter inden for lokalplanområdet. De økologiske forbindelser er afgrænset som ca. 500 meter brede korridorer, der omfatter dyrkede marker på begge sider af de pågældende vandløb og grøfter, og flere af vindmøllerne placeres på disse marker. Det vurderes at vindmøllerne ikke hindrer dyr og planter mulighed for at sprede sig langs de økologiske forbindelser.

Kommunen har i sine bemærkninger til klagesagen anført, at da de økologiske forbindelser er en korridor på 500 m, 250 m på hver side af vandløbet, er det vurderet, at vindmøllerne ikke vil være en barriere der forhindrer plante- og dyreliv i at sprede sig.

Planklagenævnets vurdering

Af retningslinje 9.4.2 i kommuneplan 2017-2029 fremgår følgende:

Ved planlægning og administration af areallovgivningen i de økologiske forbindelser skal større byggerier og anlæg undgås eller placeres, så dyr og planter spredningsmuligheder ikke forringes.

Af retningslinje 9.4.3 i kommuneplanen fremgår endvidere følgende:

Kvaliteten af de økologiske forbindelser skal forbedres i overensstemmelse med målsætningen gennem naturpleje, naturgenopretning og tilskud til miljøvenlig drift.

Af målsætningen, som der er henvist til i retningslinje 9.4.3, fremgår:

- Muligheden for dyre- og plantearters spredning mellem naturområder skal forbedres i de økologiske forbindelser.
- Naturandelen i de økologiske forbindelser skal øges.

Af kommuneplanens redegørelse vedrørende økologiske forbindelser fremgår endvidere bl.a. følgende:

De økologiske forbindelser understøtter Det Grønne Danmarkskorts formål om at stoppe opdelingen af naturen og dermed stoppe tilbagegangen i biodiversitet.

Planklagenævnet bemærker, at kommuneplanens redegørelse, som nævnt i afsnit 2.12.1, ikke er retligt bindende for lokalplanlægningen.

Et flertal på 9 medlemmer (Helle T. Anker, Ulf Kjellerup, Thomas Klyver, Flemming D. Larsen, Jonas V. K. Nielsen, Torsten S. Pedersen, Henrik Stjernholm, Helle Søeberg og Flemming Thornæs) finder desuden ikke, at det ud fra kommuneplanens retningslinjer om økologiske forbindelser, er muligt at udlede så konkrete krav til lokalplanlægningen, at den konkrete lokalplan kan siges at være i strid med retningslinjerne. Flertallet lægger herved vægt på, at det fremgår af retningslinjerne, at større byggerier og anlæg skal undgås i de økologiske forbindelser eller placeres så dyr og planter spredningsmuligheder ikke forringes, og at kvaliteten af de økologiske forbindelser skal forbedres i overensstemmelse med målsætningen. Retningslinjerne indeholder således ikke et forbud mod opførelse af tekniske anlæg inden for udpegningerne som økologiske forbindelser.

Flertallet lægger endvidere vægt på, at kommunen har oplyst, at de økologiske forbindelser i den konkrete sag udgør en korridor på 500 m, 250 m på hver side af vandløbet, og at kommunen har vurderet, at vindmøllerne ikke vil udgøre en barriere, der forhindrer plante- og dyreliv i at sprede sig.

Flertallet finder på den baggrund ikke, at lokalplanen er i strid med denne del af kommuneplanen.

Et mindretal på 2 medlemmer (Keld K. Sørensen og Jan Woolhead) finder, at der i miljørapporten mangler en vurdering af drabsrisikoen for alle 8 arter af flagermus samt en undersøgelse af arternes yngle- og rastekområder. Derfor er det ikke muligt at fastslå, om arterne ved realisering af lokalplanen vil være tilstrækkeligt beskyttet ifølge bestemmelserne i habitatdirektivet, og det er derfor heller ikke med lokalplanen sikret, at spredningsmulighederne for flagermus ikke forringes.

Mindretallet finder i forlængelse heraf, at det ikke er tilstrækkeligt undersøgt, om dyrelivet i de i kommuneplanen udlagte økologiske forbindelser vil kunne blive påvirket negativt ved opstilling af vindmøllerne. Det bemærkes, at de foretagne flagermusundersøgelser viser, at flere flagermusarter færdes langs de vandløb og grøfter i området, som ligger centralt i de økologiske forbindelser.

Der træffes afgørelse efter flertallets stemmeafgivelse.

2.12.5 Landskabelige bevaringsværdier

Klagen

Klagerne anfører, at lokalplanen på en række punkter med hensyn til landskab strider imod kommuneplanen.

Klagerne anfører i den forbindelse, at projektet er i strid med kommuneplanens landskabsmålsætning.

Klagerne henviser i den forbindelse til et uddrag fra kommuneplanens målsætning for landskab og nogle uddrag fra kommuneplanens redegørelse vedrørende *Lollands landskab* og *Landsanalyse* i kommuneplanen.

Klagerne anfører endvidere, at projektet er i strid med kommuneplanens landskabspolitik.

Klagerne henviser i den forbindelse til et uddrag fra kommuneplanens landskabspolitik.

Planklagenævnets vurdering

Klagerne har henvist til, at der under overskriften *målsætninger* i kommuneplanens afsnit om landskab, bl.a. fremgår følgende:

[...]

- *Landskabsbeskyttelsen skal sikre, at kyst-, fjord-, sø-, dal-, skov-, slette-, inddæmnings-, og herregårdslandskaber fortsat udgør en væsentlig landskabsressource i kommunen.*

Klagerne har endvidere henvist til, at der af kommuneplanens redegørelse vedrørende *Lollands landskab* bl.a. fremgår følgende:

[...]

Imidlertid er landskabets stærkeste aktiv:

- *Kystlandskaberne i og omkring Smålandsfarvandet, Lollands sydkyst og Nakskov Fjord.*

[...]

Kommunens identitet er tæt forbundet med 1800- og 1900-tallets store landindvindingsprojekter. [...]

Landskabets karaktertræk og bl.a. tydeligheden heraf ligger til grund for kommunens sagsbehandling og planlægning. Eksempelvis i forbindelse med landzoneadministration, miljøgodkendelse eller lokalplanlægning.

Klagerne har desuden henvist til, at der af kommuneplanens redegørelse vedrørende *Landskabsanalyse* bl.a. fremgår følgende:

Den nye landskabsanalyse har givet ny viden, herunder et forbedret indblik i, hvor de sårbare landskaber er og hvor de mere robuste landskaber er. Kommunen kan dermed bedre sikre landskabets karaktertræk og oplevelsesværdier i forbindelse med planlægning og sagsbehandling.

Endelig har klagerne henvist til, at der under overskriften *Landskabspolitik* i kommuneplanens hovedstruktur bl.a. fremgår følgende:

Kommunen vil sikre de mest betydningsfulde, oplevelsesrige og sårbare landskaber. Det kan ske ved at friholde dem for byggeri, anlæg og ændringer, der ikke understøtter og styrker deres karaktertræk eller som forringer kvaliteterne. [...]

Planklagenævnet bemærker indledningsvist, at det som klagerne har henvist til vedrørende *Lollands landskab* og *Landskabsanalyse* udgør en del af kommuneplanens redegørelse, som ikke er retligt bindende for lokalplanlægningen, jf. afsnit 2.12.1.

Den del af kommuneplanen, som klagerne har henvist til vedrørende *Målsætninger*, står ikke under hverken hovedstruktur, retningslinjer eller rammebestemmelser i kommuneplanen, og nævnet finder derfor, at også denne del af kommuneplanen må anses for en del af kommuneplanens redegørelse, som ikke er retligt bindende for lokalplanlægningen.

Klagerne har endvidere henvist til et uddrag af kommuneplanens landskabspolitik, som er en del af kommuneplanens hovedstruktur, som er retligt bindende for lokalplanlægningen.

Nævnet finder imidlertid ikke, at den del af hovedstrukturen, som klagerne har henvist til, er formuleret så klart, at der heraf kan udledes konkrete krav til lokalplanlægningen.

Planklagenævnet finder på den baggrund ikke, at lokalplanen er i strid med denne del af kommuneplanen.

2.12.6 Kulturarvspolitik

Klagen

Klagerne anfører, at da man ikke har behandlet kulturmiljøet fyldestgørende i miljørapporten, er lokalplanen i strid med kommuneplanens kulturarvspolitik.

Klagerne henviser i den forbindelse til et uddrag fra afsnittet *Kulturarvspolitik* i kommuneplanen.

Planklagenævnets vurdering

Klagerne har henvist til, at der under overskriften *Kulturarvspolitik* i kommuneplanens hovedstruktur, bl.a. fremgår følgende:

Kommunen skal i forbindelse med planlægning og forvaltning tage hensyn til kulturarven. Kulturarven omfatter værdifulde kulturmiljøer, [...]

Nævnet finder ikke, at den del af hovedstrukturen, som klagerne har henvist til, er formuleret så klart, at der heraf kan udledes konkrete krav til lokalplanlægningen, og nævnet finder på den baggrund ikke, at lokalplanen er i strid med denne del af kommuneplanen.

2.12.7 Vindmøller

Klagen

Klagerne anfører, at kommuneplanens generelle retningslinjer om vindmøller angiver, at forholdet mellem navhøjde og rotordiameter skal være mellem 1:1,1 og 1:1,35, og at de vindmøller, der opstilles, har et forhold mellem navhøjde og rotordiameter på 1:1,45.

Klagerne henviser herefter til, at det fremgår af lokalplanens redegørelse, at lokalplanen ikke vurderes at være i strid med kommuneplanens retningslinjer for vindmøller, men at det ikke er belyst, hvordan denne vurdering er fremkommet.

Klagerne anfører, at de opfatter den kommunale retningslinje som ganske klar, konkret og handlingsanvisende. Klagerne anfører endvidere, at retningslinjen kan bruges direkte, og at der gives mulighed for at lave et skøn omkring harmoniforholdet, som kan ligge et hvilket som helst sted imellem 1:1,1 og 1:1,35. Heraf følger, at forholdet ikke kan ligge uden for dette spænd.

Klagerne anfører videre, at kommunen advokerer for den holdning, at retningslinjen kun skal angive et udgangspunkt for vurderingen, men at man i øvrigt på baggrund af visualiseringer kan overskride dette. Klagerne anfører, at hvis dette var tilfældet, behøvede man i princippet ingen retningslinjer, og at kommuneplanens retningslinjer og derved kommuneplanen i sig selv på den måde bliver ligegyldig og ikke et instrument, som byrådet skal anvende og leve op til, og som borgerne i kommunen kan regne med.

Klagerne anfører endvidere, at lokalplanen er i strid med kommuneplanens retningslinje 11.9.5, hvoraf det fremgår, at inden for samme vindmølleområde skal møllerne placeres på linje og opstilles med samme indbyrdes afstand. Klagerne anfører, at med to forskudte rækker, kan vindmøllerne ikke kaldes på linje. Klagerne anfører endvidere, at der på intet tidspunkt er givet en begrundelse for ikke at holde ens afstand mellem møllerne i de to rækker, og at planen derfor må afvises.

Klagerne henviser endvidere til, at det fremgår kommuneplanens retningslinje 11.9.9, at vindmøller ikke kan placeres nærmere overordnede veje og jernbaner end 1 gange vindmøllernes totalhøjde. Klagerne anfører, at de bestemt vil kalde [A1] for en overordnet vej for hele Sydvestlolland.

Endvidere henviser klagerne til, at det fremgår af kommuneplanens retningslinje 11.9.13, at omformerstationer til vindmøllerne så vidt muligt skal placeres i tilknytning til anden bebyggelse i området eller alternativt, så de indpasses i området. Klagerne anfører, at ved at placere omformerstationen klops op ad et kulturhistorisk dige, som også må karakteriseres som overdrev, er lokalplanen også her i strid med kommuneplanen.

Lokalplanen og kommunens bemærkninger

Af lokalplanens redegørelse (s. 15), fremgår bl.a. følgende vedrørende forholdet mellem lokalplanen og kommuneplanens generelle retningslinjer for vindmøller:

Vindmøller

Lokalplanen er overordnet set i overensstemmelse med kommuneplanens generelle retningslinjer for vindmøller. Dog giver lokalplanen mulighed for opstilling af vindmøller, hvor forholdet mellem navhøjde og rotordiameter er mellem 1:1,1 og 1:1,45, hvilket ikke er i overensstemmelse med kommuneplanens retningslinjer, der angiver, at forholdet skal være mellem 1:1,1 og 1:1,35. Miljørapporten redegør for to alternative mølletyper med en totalhøjde på lige under 150 meter og med rotordiameter på 117 og 126 meter svarende til et forhold på henholdsvis 1:1,28 og 1:1,45.

Kommuneplanens generelle retningslinjer angiver desuden, at den indbyrdes afstand mellem vindmøllerne skal være mindst 2 x rotordiameteren og maksimalt 4 x rotordiameteren medmindre VVM-vurderingen kan dokumentere, at en anden indbyrdes afstand er nødvendig og hensigtsmæssig. Ved opstilling af møllerne med 117 eller 126 meter rotor vil den indbyrdes afstand mellem møllerne i de to rækker være mellem 4,2 og 4,7 x rotordiameter. Da de to møllerækker er orienteret på langs af fremherskende vindretning fra vest, vurderes det i miljørapporten, at det er nødvendigt og hensigtsmæssigt af produktionsmæssige årsager at have en indbyrdes afstand mellem møllerne på mere end fire gange rotordiameteren. Det vurderes desuden, at møllerne fremstår som et samlet anlæg trods den relativt store afstand mellem møllerne.

Lokalplanen vurderes ikke at være i strid med kommuneplanens retningslinjer for vindmøller, som det bl.a. fremgår af kommuneplanrammen på næste side.

I Planklagenævnets høring af 22. november 2021 blev kommunen bedt uddybe, på hvilken baggrund kommunen havde vurderet, at lokalplanen er i overensstemmelse med kommuneplanen for så vidt angår forholdet mellem navhøjde og rotordiameter, og hvorfor kommunen ikke har vurderet det nødvendigt at udarbejde et kommuneplantillæg for at sikre overensstemmelse mellem lokalplanen og kommuneplanen.

Kommunen har i høringssvaret anført, at det er vurderet, at der er en uoverensstemmelse i forhold til kommuneplanens retningslinje 11.9.4, ifølge hvilken forholdet mellem navhøjde og rotordiameter skal være mellem 1:1,1 og 1:1,35. I lokalplanen er der således givet mulighed for, at forholdet kan være mellem 1:1,1 og 1:1,45.

Kommunen anfører, at retningslinje 11.9.4 fastlægger, hvad udgangspunktet for forholdet mellem navhøjde og rotordiameter, også kaldet harmoniforholdet, er i Lolland Kommune. Retningslinjen skal med andre ord sikre, at vindmøllerne fremstår harmoniske i landskabet, og udgangspunktet for det er, at forholdet mellem navhøjde og rotordiameter skal være mellem 1:1,1 og 1:1,35.

Kommunen anfører endvidere, at det i den konkrete sag på baggrund af visualiseringer er vurderet, at afvigelsen fra 1:1,35 til 1,45 er i et omfang så det er af underordnet betydning i forhold til harmonikravet, og at møllerne ud fra et konkret skøn fortsat fremstår harmoniske.

Kommunen anfører, denne ikke ønskede at ændre på retningslinjen generelt, hvorfor der ikke er udarbejdet et kommuneplantillæg. Desuden er der lagt vægt på, at lokalplanen er i overensstemmelse med kommuneplanrammen.

Planklagenævnets vurdering

Af retningslinje 11.9.4 i kommuneplan 2017-2029 fremgår følgende:

Forholdet mellem navhøjde og rotordiameter skal være mellem 1:1,1 og 1:1,35.

Af lokalplanens § 7.2 fremgår følgende:

Vindmøllerne skal have samme navhøjde og rotordiameter. Forholdet mellem navhøjde og rotordiameter skal være mellem 1:1,1 og 1:1,45.

Lokalplanen giver således mulighed for et andet forhold mellem navhøjde og rotordiameter, end det, der er fastsat i retningslinjen i kommuneplanen, ligesom miljørapporten redegør for to alternative mølletyper med rotordiameter på henholdsvis 117 og 126 m.

Planklagenævnet finder på den baggrund, at lokalplanen er i strid med retningslinje 11.9.4 i kommuneplanen, og at lokalplanen derfor lider af en retlig mangel.

Af retningslinje 11.9.5 i kommuneplan 2017-2029 fremgår bl.a. følgende:

Indenfor samme vindmølleområde skal møllerne placeres på linje, og opstilles med samme indbyrdes afstand, således at vindmøllerne afspejler de overordnede linjer i terrænet. [...]

Af lokalplanens § 6.1 fremgår følgende:

Placeringen af de 8 vindmøller skal ske inden for byggefeltene, som er markeret på kortbilag 2.

Af lokalplanens § 6.2 fremgår endvidere følgende:

Vindmøllerne skal placeres på to parallelle rækker med fire møller i hver række. Møllerne skal opstilles på rette linjer, og møller i samme række skal placeres med lige stor afstand mellem møllerne. Mindre variationer på ikke over 5 % kan tillades.

Det fremgår af miljørapporten (s. 18), at den indbyrdes afstand mellem møllerne er ca. 530 m i den sydlige række og ca. 550 i den nordlige række.

Planklagenævnet finder ikke grundlag for at antage, at retningslinjen i kommuneplanen skal forstås således, at alle vindmøller inden for samme vindmølleområde skal placeres på én linje, og at der ikke kan opstilles vindmøller i flere rækker inden for samme vindmølleområde, forudsat at hver møllerække udgør en linje.

Planklagenævnet finder endvidere ikke grundlag for at antage, at retningslinje 11.9.5 skal forstås således, at alle vindmøller inden for samme vindmølleområde skal have samme indbyrdes afstand. Nævnet finder, at retningslinjen må forstås således, at vindmøller opstillet i samme række inden for et mølleområde, skal have samme indbyrdes afstand.

Planklagenævnet finder på den baggrund ikke, at lokalplanen er i strid med kommuneplanens retningslinje 11.9.5.

Af retningslinje 11.9.9 i kommuneplan 2017-2029 fremgår følgende:

Vindmøller kan ikke placeres nærmere overordnede veje og jernbaner end 1 gange vindmøllens totalhøjde. Ved placering af vindmøller i zonen mellem 1 og 1,7 gange møllens totalhøjde til overordnede veje og jernbaner, kan Vejdirektoratet eller Banedanmark i helt konkrete tilfælde fremkomme med en specifik begrundelse i forhold til sikkerhedsmæssige spørgsmål, der gør, at møllerne ikke kan placeres nærmere end 1,7 gange møllens totalhøjde.

Lokalplanen giver mulighed for opstilling af vindmøller med en totalhøjde på maksimalt 149,9 m. Det fremgår af miljørapporten, side 46, at [A1] ligger mellem ca. 75 m og ca. 100 m nord for møllerne i den nordligste møllerække.

Det fremgår af retningslinje 6.1.1 i kommuneplan 2017-2029, at kommunens overordnede vejnet omfatter statsveje og kommuneveje, som vist på kort 6.1.1.

På kort 6.1.1 er [A1] indtegnet som en del af det overordnede vejnet.

Lokalplanen giver således mulighed for opstilling af vindmøller nærmere en vej, som i kommuneplanen er udpeget som en del af det overordnede vejnet, end 1 gange vindmøllernes totalhøjde

Planklagenævnet finder på den baggrund, at lokalplanen også er i strid med retningslinje 11.9.9 i kommuneplanen, og at lokalplanen også af denne grund lider af en retlig mangel.

Af retningslinje 11.9.13 i kommuneplan 2017-2029 fremgår følgende:

Omformerstationer til vindmøllerne skal så vidt muligt placeres i tilknytning til anden bebyggelse i området eller alternativt, så de indpasses i landskabet.

Planklagenævnet finder ikke, at det er muligt ud fra retningslinje 11.9.13 at udlede så konkrete krav til lokalplanlægningen, at den konkrete lokalplan kan siges at være i strid med kommuneplanen. Nævnet lægger herved vægt på, at det fremgår, at omformerstationer *så vidt muligt*, skal placeres i tilknytning til anden bebyggelse i området eller alternativt, så de indpasses i landskabet, men at det ikke er nærmere defineret, hvordan omformerstationer skal indpasses i landskabet, eller hvornår en omformerstation kan anses for indpasset i landskabet.

Et flertal på 8 medlemmer (Helle T. Anker, Ulf Kjellerup, Thomas Klyver, Flemming D. Larsen, Jonas V. K. Nielsen, Keld K. Sørensen, Flemming Thornæs og Jan Woolhead) finder, at uoverensstemmelsen mellem lokalplanen og kommuneplanens retningslinje 11.9.4 og 11.9.9, ikke kan anses for at være af helt underordnet eller bagatelagtig karakter.

For så vidt angår retningslinje 11.9.4 om forholdet mellem navhøjde og rotordiameter, lægger flertallet vægt på, at der i kommuneplanens retningslinje er fastsat et præcist interval for det tilladte forhold mellem navhøjde og rotordiameter. Der er således ikke i retningslinjen fastsat mulighed for at fravige det angivne forhold mellem navhøjde og rotordiameter i tilfælde, hvor vindmøllerne fortsat vurderes at fremstå harmoniske.

For så vidt angår retningslinje 11.9.9 om afstand til overordnede veje, lægger flertallet ligeledes vægt på, at der i kommuneplanens retningslinjer er fastsat konkrete bestemmelser for, hvor lang afstand der skal være fra vindmøller til det overordnede vejnet.

Flertallet finder på den baggrund, at lokalplanens uoverensstemmelse med kommuneplanens retningslinje 11.9.4 og 11.9.9 medfører, at lokalplanen er ugyldig.

Et mindretal på 3 medlemmer (Torsten S. Pedersen, Henrik Stjernholm og Helle Søeberg) finder, at uoverensstemmelsen mellem lokalplanen og kommuneplanens retningslinje 11.9.4 og 11.9.9, er af helt underordnet karakter, og at uoverensstemmelsen derfor ikke medfører, at lokalplanen er ugyldig.

For så vidt angår retningslinje 11.9.4 om forholdet mellem navhøjde og rotordiameter, lægger mindretallet vægt på, at kommunen har anført, at retningslinjen skal sikre, at vindmøllerne fremstår harmoniske i landskabet, og at kommunen har vurderet, at afvigelsen i forhold til forholdet mellem navhøjde og rotordiameter er af så underordnet betydning, at vindmøllerne ud fra et konkret skøn fortsat fremstår harmoniske.

Mindretallet bemærker, at den pågældende retningslinje vedrørende forholdet mellem navhøjde og rotordiameter, i kommuneplan 2021-2033 for Lolland Kommune, som blev endeligt vedtaget den 24. marts 2022, er ændret til følgende:

Forholdet mellem navhøjde og rotordiameter, harmonikrav, bør være mellem 1:1,1 og 1:1,35, medmindre der ved en visualisering og redegørelse kan godtgøres for et harmonikrav der overstiger 1:1,35.

For så vidt angår retningslinje 11.9.9 om afstand til overordnede veje, lægger mindretallet vægt på, at der er tale om en mindre overskridelse, som må anses for at være af underordnet betydning.

Der træffes afgørelse efter flertallets stemmeafgivelse.

2.13 Forhold, som ikke behandles

2.13.1 Planlovens § 23 a

Klagerne har anført, at vindmølleplaceringen blev vedtaget i 2010 og at alle øvrige udpegninger, politikker og retningslinjer, der efterfølgende på grund af statslige krav er blevet implementeret i kommuneplanen, ikke har ført til de nødvendige revurderinger af denne vedtagelse, hvilket er i strid med planlovens § 23 a.

Planklagenævnet kan alene tage stilling til forhold, der er omfattet af den afgørelse, der er klaget over, i denne sag kommunens afgørelse om vedtagelse af lokalplan nr. 360-131 med tilhørende miljørapport. Spørgsmålet om hvorvidt kommunen burde have foretaget en eller flere revurderinger af temakommuneplanen om vindmøller siden denne blev vedtaget i 2010, er ikke omfattet af kommunens afgørelse om vedtagelse af lokalplanen. Nævnet afviser derfor at behandle klagepunktet.

2.13.2 Hensigtsmæssighed

En klager, som har klaget over vedtagelsen af lokalplanen, har endvidere anført, at den landskabelige påvirkning af opstilling af 8 vindmøller er meget problematisk på Bogø Inddæmning med sin nærhed til det meget store Natura 2000-område på Nakskov Fjord.^[63]

Samme klager har endvidere anført, at der ikke aktuelt og mange år frem er efterspørgsel på mere vedvarende energi i området.

Dette vedrører ikke retlige forhold efter planloven, men lokalplanens hensigtsmæssighed, og Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle dette spørgsmål.

2.13.3 Nationale interesser i kommuneplanlægningen

Klagerne anfører, at Erhvervsstyrelsens oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægningen fra 2018,^[64] ikke nævner udbygning af vindmøller på land, og at energiforliget fra 2018 siger, at antallet af landvindmøller skal reduceres fra de nuværende ca. 4500 til 1850 vindmøller i 2030.

Klagerne anfører, at der på den baggrund ikke er nogen samfundsmæssig begrundelse for placeringen af 8 vindmøller ved Bogø Inddæmning.

Planklagenævnet bemærker, at erhvervsministeren^[65] hvert fjerde år offentliggør en oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægningen, herunder de interesser der er fastsat i medfør af planloven og lovgivningen i øvrigt, jf. planlovens § 2 a.

Oversigten over nationale interesser i planlægningen er ikke retligt bindende for kommunerne, men har til formål at gøre kommunerne opmærksomme på de statslige interesser og prioriteringer, således at kommunerne kan forudse, om et planforslag må forventes mødt af en indsigelse efter planlovens § 29.

Planklagenævnet kan ikke tage stilling til, om staten bør gøre indsigelse, eller om betingelserne for ikke at gøre indsigelse er overholdt.

Energiaftalen af 29. juni 2018, som er indgået af regeringen og Folketingets partier, er heller ikke bindende for kommunernes planlægning efter planloven.

2.13.4 § 25-tilladelsen

Klagerne anfører en række klagepunkter vedrørende kommunens § 25-tilladelse. Planklagenævnet har ikke kompetence til at behandle disse klagepunkter, da rette klageinstans for så vidt angår § 25-tilladelsen, er Miljø- og Fødevarerklagenævnet, jf. miljøvurderingslovens § 49.

Planklagenævnet afviser derfor at behandle disse klagepunkter.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver Lolland Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 360-131, Vindmøller ved Bogø Inddæmning, med tilhørende miljørapport, da planhabitatbekendtgørelsens regler om Natura 2000-områder ikke er overholdt i forhold til påvirkning af fugle, og da lokalplanen ikke er i overensstemmelse med kommuneplanens retningslinjer.

Planklagenævnet gør opmærksom på, at hvis kommunen behandler planforslaget igen, skal dette ske i overensstemmelse med følgende:

- Kommunen skal foretage en ny konkret vurdering af kollideringsrisikoen for fuglearterne på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 179, hvor forudsætningerne for vurderingen af en acceptabel påvirkning skal begrundes for de enkelte arter, ligesom der skal foretages en konkret vurdering i forhold til risikoen for fortrængning og barriereeffekt.
- Kommunen skal på den baggrund foretage en ny vurdering af, om en påvirkning på Natura 2000-områdets integritet kan udelukkes.

- Kommunen skal foretage konkrete vurderinger i forhold til påvirkningen af eventuelle udvalgte fokusarter samt redegøre for, hvorfor andre arter ikke medtages i konsekvensvurderingen.
- Der gøres opmærksom på, at det ved en eventuel fornyet vurdering af påvirkningen bør inddrages, at der i november 2021 er udsendt en revideret basisanalyse og udkast til en ny Natura 2000-plan for fuglebeskyttelsesområde F88.
- Kommunen skal være opmærksom på, at en eventuel ny lokalplan skal være i overensstemmelse med kommuneplanens generelle retningslinjer for vindmøller, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1.

Planklagenævnet skal i øvrigt understrege, at lokalplanen kun kan vedtages, såfremt det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at de ikke har skadelige virkninger på fuglebeskyttelsesområde F88's integritet. Hvis dette ikke er tilfældet, kan projektet kun gennemføres, hvis betingelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, som er implementeret i planhabitatbekendtgørelsens § 6, er opfyldt. Nævnet har ikke med denne afgørelse vurderet, om betingelserne eventuelt vil kunne være opfyldt.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 4, stk. 2, i lov 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.

[1] Natura 2000-plan 2016-21, Nakskov Fjord og Indrefjord (https://mst.dk/media/130910/n179_n2000plan_2016-21.pdf), s. 8.

[2] Natura 2000-basisanalyse 2022-2027, Nakskov Fjord og Indrefjord (<https://mst.dk/media/236067/n179-revideret-basisanalyse-2022-27-nakskov-fjord-og-indrefjord.pdf>). Revideret udgave, november 2021.

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

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

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

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

[7] Konvention af 2. februar 1971 om vådområder af international betydning navnlig som levesteder for vandfugle.

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

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

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

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

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

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

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

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

[16] EU-domstolens dom af 14. januar 2016 i sag C-141/14 (Kaliakra), præmis 75-76.

[17] Forslag til afgørelse i sag C-141/14, præmis 97.

[18] Habitatvejledningen, december 2020, afsnit 3.3.

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

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

[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.

[23] EU-kommissionens [Natura 2000-vejledning](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125(07)&qid=1584024534894&from=DA) ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125\(07\)&qid=1584024534894&from=DA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125(07)&qid=1584024534894&from=DA)), Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter, bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet, 2019/C 33/01, afsnit 4.5.1.

[24] EU-kommissionens Natura 2000-vejledning, afsnit 5.4.1.

[25] Grace og Sweetman, præmis 51.

[26] EU-domstolens dom af 26. april 2017 i C-142/16 (Moorburg), præmis 37.

[27] EU-kommissionens Natura 2000-vejledning, afsnit 3.6.6.

[28] Natura 2000-plan 2016-2021 (https://mst.dk/media/130910/n179_n2000plan_2016-21.pdf), Natura 2000-område nr. 179, s. 14.

[29] Kommunen har herom henvist til Europa-Kommissionen, 1993. Second report on the application of Directive No 79/409/EEC on the conservation of wild birds. COM (93), 572 final, s. 1–161.

[30] Kommunen har henvist til Juegd, H.v.d., 2013. Mortality limits used in wind energy impact assessment underestimate impacts of wind farms on bird populations. Wildfowl 63: s. 72–89, samt Robinson, R.A., 2005. BirdFacts: profiles of birds occurring in Britain & Ireland. BTO, Thetford (<http://www.bto.org/birdfacts>).

[31] EU-domstolens dom af 21. juni 2018 i C-557/15 (Kommissionen mod Malta), præmis 63, og EU-domstolens dom af 23. april 2020 i C-217/19 (Kommissionen mod Finland), præmis 90.

[32] Notat om beskyttelse af flagermus og miljøvurderinger (https://dce.au.dk/fileadmin/dce.au.dk/Udgivelser/Notatet_2020/N2020_55.pdf), Nationalt Center for Miljø og Energi, Aarhus Universitet, af 4. september 2020.

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

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

[35] EU-domstolens dom af 4. marts 2021, C-473/19 og C474/19 (Skydda Skogen), præmis 76.

[36] EU-domstolens dom af 4. marts 2021, C-473/19 og C474/19 (Skydda Skogen), præmis 77.

[37] EU-domstolens dom af 4. marts 2021, C-473/19 og C474/19 (Skydda Skogen), præmis 51.

[38] EU-domstolens dom af 4. marts 2021, C-473/19 og C474/19 (Skydda Skogen), præmis 60 og 61.

[39] EU-domstolens dom af 4. marts 2021, C-473/19 og C474/19 (Skydda Skogen), præmis 82.

[40] Bekendtgørelse nr. 521 af 25. marts 2021 om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt.

[41] Forvaltningsplanen for flagermus, (<https://www2.mst.dk/Udgiv/publikationer/2013/flagermus.pdf>) Beskyttelse og forvaltning af de 17 danske flagermusarter og deres levesteder, Naturstyrelsen, 2013, s. 30-31.

[42] Habitatvejledningen, december 2020, afsnit 9.7.1.4.

[43] EU-domstolens dom af 4. marts 2021, C-473/19 og C474/19 (Skydda Skogen), præmis 83 og 84.

[44] Det forhold, at lungerne på flagermus læderes på grund af trykfaldet fra en forbipasserende vindmøllevinge.

[45] Habitatvejledningen, afsnit 9.6.3.

[46] Habitatvejledningen, afsnit 9.7.1.

[47] Habitatvejledningen, afsnit 9.6.5.

[48] Forvaltningsplan for flagermus, s. 27.

[49] Forvaltningsplan for flagermus, s. 20.

[50] Bekendtgørelse nr. 867 af 27. juni 2016 om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt.

[51] Lovbekendtgørelse nr. 270 af 12. april 2018 om jagt og vildtforvaltning.

[52] Se vejledning om VVM i planloven af 12. marts 2009.

[53] Lovforslag 147, FT 2015-1, de specielle bemærkninger til § 12.

[54] Kommissionens vejledning om gennemførelse af direktiv 2001/42 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet, 2003.

[55] Vejledning om miljøvurdering af planer og programmer, Miljøministeriet, juni 2006, afsnit 5.

[56] Grønt Danmarkskort og naturbeskyttelsesinteresser, vejledning, (https://mst.dk/media/133265/groentdanmarkort_vejledning.pdf) Miljøstyrelsen, juni 2017.

[57] Lovforslag nr. 191/1994, de specielle bemærkninger til § 5 b.

[58] Vejledning om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller ([https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/publikation/vejledning_om_planlaegning_for_og_tilladelse_til_opstilling_af_vindmoeller_jan2022](https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/publikation/vejledning_om_planlaegning_for_og_tilladelse_til_opstilling_af_vindmoeller_jan2022.pdf)), Bolig- og Planstyrelsen, 2022, afsnit 3.1.2.

[59] Vejledningens afsnit 4.7.7.

[60] Forslag til lov nr. 439/1994, de specielle bemærkninger til § 16, stk. 3-5.

[61] Bekendtgørelse nr. 923 af 6. september 2019 om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller.

[62] Vejledning om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller, 2022, Bolig- og Planstyrelsen, afsnit 4.2.

[63] Sagsnr. 21/11969, klagensr. 1025075.

[64] Oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægning (https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/publikation/oversigt_Over_nationale_interesser_i_kommuneplanlaegning.pdf), Erhvervsstyrelsen, 2018.

[65] Planområdet blev den 21. januar 2021 overført fra Erhvervsministeriet til det nyoprettede Indenrigs- og Boligministerium.

Sag:

21/11969,
21/11970,
21/11972, 21/11974
og 21/13201

Dato:

22. april 2022.

Emner:

Miljøvurderingslo...
Planloven, retlig (...)

Highlight:

 Vis/skjul highlight

Planklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/planklagenaevnet/>) • Nævneshus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 •
Plan@naevneneshus.dk (<mailto:Plan@naevneneshus.dk>)
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.dgst.dk/pkn-naevneneshus-dk>)