

MRF 2022.95

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 22. april 2022, j.nr. 21/13196, 21/11976, og 21/11973

VVM-tilladelse til opstilling af otte vindmøller ca. 80 meter fra Natura 2000-område ophævet og hjemvist, da Planklagenævnet havde ophævet lokalplanen for projektet, og da konsekvensvurderingen ikke i tilstrækkelig grad redegjorde for, at en kollisionspåvirkning med en øvre grænse på 2 % fuglebestanden uanset art kunne anvendes.

Lolland Kommune meddelte i juni 2021 VVM-tilladelse til opstilling af vindmøller ved Bogø Inddæmning. Projektet omfattede 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. Projektområdet 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 vindmøllerne 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 dværgterne samt trækfuglene knopsvane, sangsvane, sædgås, grågås, bramgås, taffeland, troldand, blichøne og havørn, og tornskade var foreslået i den seneste basisanalyse. VVM-tilladelsen var meddelt på baggrund af en samlet miljørapport indeholdende dels en miljøvurdering af forslaget til lokalplan 360-131, der muliggjorde realiseringen af projektet, dels en miljøkonsekvensrapport for det konkrete projekt. Det fremgik af tilladelsen og 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, herunder i forhold til kollisionsberegningerne for fugle. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) bemærkede indledningsvis, at Planklagenævnet samme dag havde ophævet lokalplanen, som muliggjorde realiseringen af projektet (**MRF 2022.125 Pkn**). Nævnet fandt derfor med henvisning til miljøvurderingsbekendtgørelsens (2021/1376) § 11, at der herefter ikke forelå det nødvendige plangrundlag for VVM-tilladelsen, hvorfor afgørelsen led af en væsentlig retlig mangel. For så vidt angik påvirkningen af Natura 2000-området fandt nævnet, at kommunen ikke havde haft det fornødne grund-

lag for uden rimelig tvivl at fastslå, at vindmøllerne ikke havde skadelige virkninger herpå. Nævnet lagde vægt på, at den foretagne konsekvensvurdering byggede på, at kollisioner i størrelsesordenen 1-2 % ikke var vurderet at påvirke arterne på bestandsniveau. Nævnet lagde herefter til grund, at det for konsekvensvurderingens konklusioner reelt havde været afgørende, at det beregnede antal årlige kollisioner for de enkelte fuglearter på udpegningsgrundlaget ikke oversteg 2 % af en given bestand bestående af det antal individer, som området ifølge Natura 2000-planens bevaringsmålsætninger skulle kunne huse, eller af det maksimalt observerede antal, hvis arten ikke var målsat. Nævnet fandt, 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 %. Kommunen havde under klagesagen henvist til, at ORNIS-komiteén oprindeligt havde angivet 1 % øget dødelighed som havende 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 dog ikke, at dette var en tilstrækkelig redegørelse for, hvordan 2 % kunne anvendes på samme måde som 1 %-kriteriet, da de tyske kilder ikke omhandlede den relative påvirkning af en given bestand fra øget dødelighed, men måtte forstås at vedrøre de kvantitative kriterier for vurderingen af vigtigheden af nærmere bestemte områder i Tyskland for trækfugle. VVM-tilladelsen led derfor også på dette punkt af en væsentlig retlig mangel. Nævnet understrede, at der alene var taget stilling til konsekvensvurdering efter habitatdirektivets artikel 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 artikel 6, stk. 4. Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophævede på denne baggrund VVM-tilladelsen og hjemviste sagen til fornyet behandling.

MAD 2022.95

Kommentar: Da Planklagenævnet samme dag havde ophævet plangrundlaget (MRF 2022.125 Pkn), og der i Planklagenævnets afgørelse var enighed om, at konsekvensvurderingen af fuglebeskyttelsesområdet var utilstrækkelig, udelukkede dette i sig selv, at VVM-tilladelsen kunne stadfæstes, jf. miljøvurderingsbekendtgørelsens (2021/1376) § 11. Miljø- og Fødevareklagenævnet havde derfor ikke været nødt til at kommentere manglerne i konsekvensvurderingen efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, men vurderingen følger samme linje som Planklagenævnets afgørelse og understreger, at begge nævn prøver, om kravene til en konsekvensvurdering af Natura 2000-områder er opfyldt.

Ophævelse og hjemvisning af § 25-tilladelse til opstilling af vindmøller ved Bogø Inddæmning i Lolland Kommune

21/13196, 21/11976, og 21/11973

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 25, jf. § 49, stk. 1.[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Lolland Kommunes afgørelse af 21. juni 2021 om § 25-tilladelse til opstilling af vindmøller ved Bogø Inddæmning og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2.[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøvurderingslovens § 54, stk. 1.

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

Indhold

1. **Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet** 4
2. **Sagens oplysninger.** 5
 - 2.1 Området 5
 - 2.2 Natur- og planforhold. 5
 - 2.3 Grundlaget for afgørelsen. 6
 - 2.4 Fugleundersøgelser 7
 - 2.4.1 Havørneundersøgelsen. 7
 - 2.4.2 Fugleundersøgelsen. 7
 - 2.4.3 Undersøgelsen af rovfuglereder 8
 - 2.5 Naturkonsekvensvurderingen. 9
 - 2.6 Miljøkonsekvensrapporten. 12
 - 2.6.1 Naturbeskyttelse. 12

- 2.7 Den påklagede afgørelse. 15
- 2.8 Klagens indhold. 17
 - 2.8.1 Natura 2000 konsekvensvurdering. 17
 - 2.8.2 Bilag IV-arter 25
 - 2.8.3 Landskabelig og kulturhistorisk påvirkning samt visualisering og opstillingsmønster 26
 - 2.8.4 Alternativer 31
 - 2.8.5 Borgerinddragelse. 31
 - 2.8.6 Øvrige klagepunkter 32
- 2.9 Lolland Kommunes bemærkninger til klagen. 33
 - 2.9.1 Natura 2000 konsekvensvurderingen. 33
 - 2.9.2 Andre bemærkninger 34
- 2.10 Nye oplysninger under sagens behandling. 34
- 2.11 Planklagenævnets afgørelse. 37
- 3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse. 37**
 - 3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse. 37
 - 3.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger 37
 - 3.2.1 Indledende bemærkninger 37
 - 3.2.2 Ad 1) Plangrundlaget 38
 - 3.2.3 Ad 2) Natura 2000-område N179, Nakskov Fjord og Inderfjord (fugle) 39
 - 3.3 Miljø- og Fødevarerklagenævnets øvrige bemærkninger 43
 - 3.5 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse. 46

1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet

Afgørelsen er den 8. juli 2021, den 16. juli 2021 og den 23. november 2021 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af to lokale forening (klager 1 og klager 2) og Dansk Ornitologisk Forening (klager 3). Klagerne har efterfølgende fremsendt flere supplerende bemærkninger.

Klager 1 har navnlig anført, at

- naturkonsekvensvurderingen er mangelfuld, ufuldstændig og ikke lever op til forsigtighedsprincippet,
- fugleundersøgelsen og kollisionsberegningerne er mangelfulde,
- de fastlagte afværgeforanstaltninger ikke vil have den ønskede effekt,
- der ikke er beregnet på barriereeffekt eller habitattab,

- flagermusundersøgelsen er utilstrækkelig,
- miljøkonsekvensrapporten med miljøkonsekvensrapport og miljøvurdering er mangelfuld og mangler præmisserne for de mange påstande, som fremsættes heri,
- projektets kumulative påvirkning ikke er vurderet,
- visualiseringsbilaget indeholder væsentlige mangler, og
- projektet vil påvirke et kassedige og et § 3vandhul, hvilket ikke er undersøgt tilstrækkeligt.

Klager 2 har navnlig anført, at

- naturkonsekvensvurderingen er ufuldstændig og mangelfuld, bl.a. da flere arter på udpegningsgrundlaget for det nærliggende Natura 2000område er udeladt,
- der ikke er foretaget en tilstrækkelig undersøgelse og vurdering af vindmøllernes forstyrrelsesafstand, herunder om den rækker langt ind i Natura 2000området,
- kollisionsberegningerne for fugle er utilstrækkelige og burde være udarbejdet efter forsigtighedsprincippet,
- de foreslåede afværgeforanstaltninger i naturkonsekvensvurderingen ikke er videreført i § 25tilladelsen,
- flagermusundersøgelsen er utilstrækkelig,
- afgørelsen lider af en begrundelsesmangel, da møllernes placering ikke er tilstrækkeligt begrundet,
- miljøkonsekvensrapporten med miljøkonsekvensrapport og miljøvurdering ikke er udarbejdet efter LKMmetoden (landskabskaraktermetoden) eller nogen anden metode,
- der mangler en vurdering af projektets kumulative påvirkning,
- der er en væsentlig begrundelsesmangel vedrørende placeringen af de otte vindmøller,
- præmisserne for vurderingerne mangler, hvorfor de blot fremstår som påstande,
- der mangler en vurdering af projektets kumulative påvirkning, og
- forvaltningen ikke har været objektiv i forbindelse med arbejdet med hvidbogen, som blot er en ensidig afvisning af samtlige høringssvar, hvorfor forvaltningen ikke har udvist god forvaltningskik.

Klager 3 har navnlig anført, at

- projektet ligger for tæt på et Natura 2000område,
- det ikke med sikkerhed er fastslået, at vindmøllerne ikke vil få negative konsekvenser for arterne på udpegningsgrundlaget,
- naturkonsekvensvurderingen er utilstrækkelig og fejlagtig og har udeladt adskillige arter på udpegningsgrundlaget,
- afgørelsen lider af en begrundelsesmangel, da det ikke er begrundet, hvorfor vindmøllerne skal opstilles så tæt på et dobbelt internationalt fuglebeskyttelsesområde,
- de i naturkonsekvensvurderingen foreslåede afværgeforanstaltninger ikke er medtaget i § 25tilladelsen,
- de fastlagte afværgeforanstaltninger er i strid med miljømålsloven og ikke vil have en effekt, og
- projektet vil have en negativ påvirkning på sædgås og havørn.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.8.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har den 24. februar 2022 tillagt klagerne opsættende virkning.

Klagerne har desuden indgivet klage til Planklagenævnet vedrørende plangrundlaget for projektet og miljøvurderingen af planen. Planklagenævnet har ligeledes den 24. februar 2022 tillagt klagerne over lokalplanen og tilhørende miljørapport opsættende virkning.

2. Sagens oplysninger

2.1 Området

Sagen vedrører et projekt til opstilling af otte vindmøller ved Bogø Inddæmning på Lolland i Lolland Kommune.

Projektområdet ligger ved Bogø Inddæmning syd for Nakskov på det vestlige Lolland Kommune. Projektområdet ligger i landzone og består hovedsagligt af dyrkede marker. Projektområdet er endvidere beliggende inden for kystnærhedszonen.

2.2 Natur- og planforhold

Det nærmeste Natura 2000-område er nr. 179, Nakskov Fjord og Inderfjord, som ligger ca. 80 m nord for vindmøllerne. Natura 2000-området omfatter habitatområde H158 og fuglebeskyttelsesområde F88 og har et samlet areal på 8.526 ha, hvoraf 90 % er hav.^[4] Fuglebeskyttelsesområdet er sammenfaldende med Ramsarområde R23 Nakskov Fjord og Inderfjord, og inden for området ligger desuden trækfuglereservat 'Nakskov Fjord'.

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

Det fremgår af Natura 2000-basisanalyse 2022-2027,^[5] at rødrygget tornskade er foreslået tilføjet på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområdet som ynglefugl.

Det fremgår af gældende Natura 2000-plan for området,^[6] at området især er udpeget på grund af det rige fugleliv i fjorden - både ynglende fugle, rastende trækfugle og overvintrende fugle. Planens målsætninger omfatter bl.a., at tilstanden og det samlede areal af levesteder for sangsvane, grågås og bramgås som trækfugle i området sikres eller øges, således at der findes tilstrækkeligt egnede raste- og fødesøgningssteder for arterne, så området kan huse en tilbagevendende rastebestand på 2.700 sangsvane, 5.700 grågås og 5.400 bramgås.

2.3 Grundlaget for afgørelsen

Lolland Kommune har modtaget en ansøgning om § 25-tilladelse til opstilling af vindmøller ved Bogø Inddæmning på Lolland.

Lolland Kommune har foretaget to indledende høringer af berørte myndigheder og af offentligheden (foroffentlighedsfasen). Der blev i den forbindelse fra februar 2019 til marts 2019 offentliggjort et idéoplæg for et projekt med ni vindmøller opstillet på to parallelle

rækker med henholdsvis fire og fem møller i hver række. Dernæst blev der fra april 2020 til maj 2020 offentliggjort et idéoplæg for et projekt med 10 vindmøller opstillet på to parallelle rækker med fem møller i hver række. Med baggrund i de indkomne hørings svar fra foroffentlighedsfasen samt en Natura 2000-konsekvensvurdering for projektforslaget med 10 vindmøller, blev projektet reduceret til otte vindmøller opstillet på to parallelle rækker med fire møller i hver række. Vindmøllernes maksimale rotordiameter blev desuden reduceret fra 136 m til 126 m.

I januar 2021 blev der udarbejdet en samlet miljørapport med miljøkonsekvensrapport for det konkrete projekt. Den indeholder dels en miljøvurdering af forslaget til lokalplan 360-131, dels en miljøkonsekvensrapport for det konkrete projekt (herefter benævnt miljøkonsekvensrapporten).

2.4 Fugleundersøgelser

Det fremgår af sagen, at der som baggrund for miljøkonsekvensrapporten er udført tre fugleundersøgelser i perioden 2018-2020.

2.4.1 Havørneundersøgelsen

I perioden september 2018 til september 2019 blev projektområdet og nærliggende arealer undersøgt for forekomst af havørn. Derudover blev en række andre fuglearter observeret. Resultaterne af undersøgelsen er samlet i et notat dateret 5. september 2019.[7]

Det fremgår af notatet, at projektområdet blev undersøgt for trafik af havørne to gange om måneden i perioden fra september 2018 til september 2019. Til observationerne blev der anvendt almindelig håndkikkert, teleskopkikkert og alle målinger 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.

2.4.2 Fugleundersøgelsen

I perioden fra oktober 2019 til maj 2020 blev området undersøgt for forekomst af beskyttelseskrævende fuglearter, herunder arter, som er på udpegningsgrundlaget for det nærliggende Natura 2000-område. Resultaterne af undersøgelsen er samlet i et notat dateret 15. juni 2020.[8]

Det fremgår af notatet, at formålet med undersøgelsen var at belyse forekomsten af særligt beskyttelseskrævende fuglearter omkring Bogø Inddæmning. Det primære formål var at belyse forekomsten af fuglearter på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F88 i og omkring projektområdet, og anden prioritet var at undersøge forekomsten af øvrige arter fra fuglebeskyttelsesdirektivets bilag I. Det fremgår endvidere, 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 flugtbevægelser 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, dværgterne, fjordterne, havterne, splitterne og rødrygget tornskade blev ikke registreret i eller omkring planområdet ved undersøgelsen.

For så vidt angår 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.

2.4.3 Undersøgelsen af rovfuglereder

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. Resultaterne af undersøgelsen er samlet i et notat dateret december 2020.[9]

Det fremgår af notatet, at skovområder og større beplantninger omkring planområdet ved Bogø Inddæmning blev gennemgået for rovfuglereder den 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 yngede i 2020, kan være forsvundet i den mellemliggende periode, enten fordi rederne kunne være blæst ned under efterårsstorme eller 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.

2.5 Naturkonsekvensvurderingen

Som baggrund for miljøkonsekvensrapporten er der udarbejdet en Natura 2000-konsekvensvurdering af 12. november 2020, som bl.a. belyser den potentielle påvirkning af fuglene på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F88. Det fremgår således indledningsvist, at det vurderes, at fuglebeskyttelsesområdet ligger inden for et område, der potentielt kan blive påvirket af projektet.

Det fremgår endvidere, at arterne taffeland, troidand, blichøne, engryle, klyde, dværgterne, fjordterne, havterne, splitterne og rødrygget tornskade ikke er medtaget i konsekvensvurderingen, da arterne ikke blev registreret i eller omkring projektområdet under feltarbejdet. Dog blev blichøne, 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, grågå, sædgå og bramgå.

Om kollision fremgår det, 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 årlige kollisioner for arterne bramgå, grågå, havørn, sangsvane og sædgå under antagelse af, at fuglene vil prøve at undvige vindmøllerne. Det fremgår desuden af naturkonsekvensvurderingen, 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 i forlængelse heraf, at de angivne undvigeresponser er fremkommet ved iagttagelse af fugles adfærd over for nye vindmølleparker. I det pågældende projekt vil der først nedtages syv mindre vindmøller, som fuglene allerede i dag udviser undvigerespons over for. Det vurderes, at det derfor er sandsynligt, at fuglene i området allerede i dag har et antal årlige kollisioner med vindmøllerne eller har lært sig at undvige vindmøllerne. Det fremgår, at de beregnede kollisioner ved de eksisterende 7 vindmøller derfor er fratrukket det nye antal kollisioner for 10 vindmøller af de tre mølletyper, der ønskes opstillet. Videre fremgår det, at det fundne kollisionstal dog vil være at betragte som et værste tilfælde, og at det er sandsynligt, at det reelle antal kollisioner er mindre.

Det fremgår endvidere af tabel 5.14, at det beregnede antal kollisioner for bramgæs ligger mellem 203,6 og 250,3 årligt afhængigt af mølletype, og at antallet for havørn er 0,4 kollisioner uafhængigt af mølletypen.

Af tabel 5.15 fremgår det beregnede antal kollisioner for arterne bramgås, grågås, havørn, sangsvane og sædgås. Kollisionerne er angivet i procent af det målsatte antal for arter med målsatte antal 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.

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.

For så vidt angår bramgæs, fremgår det i forlængelse af tabellen, at det beregnede antal kollisioner udgør op til 3,7 % af det målsatte antal bramgæs (5.400 stk.) i Natura 2000-området.

For de øvrige arter vurderes det årlige antal kollisioner også at være under de 1-2 %, der angives ikke at påvirke arterne på bestandsniveau.

I forlængelse heraf vurderes det, at selvom antallet af kollisioner for havørn udgør tæt på 2 % af bestanden, vil det ikke skade havørn på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området, da bestanden i Nakskov Fjord vil suppleres af de omkringliggende sunde bestande. 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.

Videre fremgår det, at det for bramgås dog ikke kan 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 af den samlede vurdering, at det for bramgås er beregnet, at projektet vil medføre mellem 154 og 200 nye kollisioner årligt. Heri er fratrukket et beregnet antal kollisioner på 49,4 ved de eksisterende 7 møller, som nedtages, da fuglene vurderes at udvise undvigerespons over for dem allerede i dag. 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. Dette kan enten ske ved at reducere antallet af møller, flytte møllerne til et område uden gæs eller flytte gæssene.

Det fremgår endvidere, at ved at fjerne vindmøller mod vest, hvor der er flest bramgæs, vil man, ved en reduktion til otte møller af den mindste type (Vestas V126), komme ned på et kollisionsantal på ca. 2 % af det målsatte antal bramgæs i Natura 2000-området. For de øvrige møllertyper skal antallet af vindmøller sænkes til seks for at give den samme effekt. Det vurderes, at man herved vil kunne sænke påvirkningen til et niveau, hvor der ikke sker skade på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området.

Det fremgår endvidere, at da bramgæs findes i en stor del af området, er den eneste brugbare afværgeforanstaltning, ud over reduktion af mølleantallet, at tilskydende gæssene til at bevæge sig uden om vindmølleparken. Aktive skræmmeforanstaltninger anbefales ikke, da de har vist sig ikke at være effektive. Sandsynligvis vil det have større betydning at styre bramgås' brug af området ved at udlægge spildsæd eller roeraster på marker længere væk fra vindmølleparken eller således, at gæssene ikke skal passere vindmøllerne, når de flyver fra fødesøgningsmarker til overnatningspladers på vandet. Det fremgår desuden, at da bramgæssene i høj grad søger føde på marker med roer eller vintersæd bør antallet af marker med disse afgrøder begrænses sydvest for Bogø Inddæmningen eller i vindmølleområdet. Videre fremgår det, at det vil være mest hensigtsmæssigt at begrænse disse marker til den nordvestlige del ud mod Langø eller flytte dem mod syd eller øst for projektområdet. Alternativt kan der også udlægges foder til gæssene i form af korn eller roer på tilsvarende marker.

Det vurderes, at det årlige antal kollisioner, ved indførelse af afværgeforanstaltninger, der tilskynder bramgæssene til at bruge området på en måde, så de ikke passerer igennem vindmølleområdet, kan nedbringes til at udgøre under 2 % af bestanden i Natura 2000-området og dermed ikke medføre skade på udpegningsgrundlaget.

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.

Derudover fremgår det af naturkonsekvensvurderingen, 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.

2.6 Miljøkonsekvensrapporten

I det følgende gengives de dele af miljøkonsekvensrapporten, der er relevante for klagerne over § 25-tilladelsen.

2.6.1 Naturbeskyttelse

I miljøkonsekvensrapportens afsnit 5.4 beskrives påvirkning af beskyttet natur. I det følgende gengives de relevante dele heraf, der omhandler fuglearter på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 179, Nakskov Fjord og Inderfjord, henholdsvis fuglebeskyttelsesdirektivets bilag I.

Fuglearter på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag

I miljøkonsekvensrapporten er det beskrevet, at Natura 2000-område nr. 179, Nakskov Fjord og Inderfjord, 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 ternere, måger og vadefugle kan yngle, ligesom det store fladvandede område i fjorden er fødekammer for både ynglefugle og vinterrastende fugle.

Særligt i forhold til eftersøgningen af rovfuglereeder i december 2020 fremgår det af miljøkonsekvensrapporten, 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, 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, DOFbasen og de målrettede feltundersøgelser.

Det fremgår desuden, at fugleundersøgelserne er udarbejdet i plan-lægningsfasen, hvor projektet var angivet med 9 eller 10 møller.

Om kollision fremgår det af miljøkonsekvensrapporten, 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, 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 miljøkonsekvensrapporten, 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.

Det fremgår endvidere af miljøkonsekvensrapporten, 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 miljøkonsekvensrapporten, 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 miljøkonsekvensrapporten, 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 miljøkonsekvensrapporten, 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.

Arter på fuglebeskyttelsesdirektivets bilag I (hjejle)

Det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 5.4, 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 DOFbasen, hvor kan man se, at der er mange observationer af især gæs og svaner på de ni lokaliteter, der omfatter eller er nærmest projektområdet.

Det fremgår endvidere, at i de tre områder, hvor møllerne planlægges placeret (Ydø-Jordbjerg-Bogø-St. Vejlø, Vestenskov og Fredsholmarten) var arten hjejle noteret 49 gange – dog var der kun en 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 m.m. Det største antal hjejler noteret var 3.000 hjejler den 31. oktober 2010 ved Ydø m.m.

Det fremgår endvidere, at placering af vindmøller på trækruter, vådområder eller andre områder med stor flyveaktivitet øger kollisionsrisikoen for fugle. Det vurderes, at planområdet ikke ligger direkte på en vigtig træk-rute 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 miljøkonsekvensrapporten, 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 udgøre et attraktivt fourageringsområde for bl.a. hjejle, hvis der 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.

2.7 Den påklagede afgørelse

Lolland Kommune har den 21. juni 2021 truffet afgørelse om § 25-tilladelse til opstilling af vindmøller ved Bogø Inddæmning. Tilladelsen er meddelt på baggrund af miljøkonsekvensrapportens angivelser af mulige miljøpåvirkninger fra anlægget. De detaljerede bestemmelser for lokalisering og udformning af vindmøllerne med tilhørende transformerstation og øvrige tekniske anlæg fremgår af lokalplan 360-131. Afgørelsen er truffet på baggrund af bygherrens ansøgning, miljøkonsekvensrapporten med miljøkonsekvensrapport for projektet og miljøvurdering af lokalplan 360-131 samt indkomne høringssvar.

Projektet omfatter opstilling af otte vindmøller med en totalhøjde på mellem 125 m og 149,9 m, der placeres på to rette linjer med fire møller i hver række og i overensstemmelse med lokalplan 360-131.

Det fremgår af afgørelsen, at der i forbindelse med opførelsen af hver vindmølle etableres et permanent arbejdsareal (kranplads) med et areal på op til 2.500 m², og der etableres ca. 5 m brede adgangsveje til vindmøllerne. Vejadgang til seks af vindmøllerne vil foregå fra [A1] mod nord, og vejadgang til to af møllerne vil foregå fra [A2] mod vest. Der vil endvidere i anlægsfasen blive etableret en midlertidig skurby og oplagsplads med et areal på op til ca. 3.000 m², der placeres ved transformerstationen.

Det fremgår af afgørelsen, at de syv eksisterende vindmøller i området ved Bogø Inddæmning vil blive nedtaget. Det drejer sig om fire møller syd for de planlagte vindmøller og tre møller mod øst ved Vestenskov. Herudover vil der blive nedtaget en mølle på større afstand mod øst.

Tilladelsen er givet bl.a. på følgende vilkår:

”J. Det skal sikres, at vindmøllerne ikke medfører negative effekter på forekomst af bramgæs på grund af kollisioner med møllevingerne. For at undgå at tiltrække bramgæs skal der foretages hurtig ned-pløjning af roerester på markerne i projektområdet som angivet på kort i miljøkonsekvensrapporten. Herudover skal regulering af bramgæs ophøre på de pågældende marker.”

Det fremgår af § 25-tilladelsen, at miljøkonsekvensrapporten godtgør, at vindmøllerne ikke vil medføre væsentlige negative indvirkninger på Natura 2000-område nr. 179, som vil kunne skade udpegningsgrundlaget. Det fremgår endvidere, at antallet af vindmøller på baggrund af en Natura 2000-konsekvensvurdering er reduceret fra 10 til 8, og at møllernes maksimale rotordiameter er reduceret fra 136 m til 126 m. For at undgå negative effekter på forekomst af bramgæs på grund af kollisioner med møllevingerne er der stillet vilkår om, at der skal foretages hurtig nedpløjning af roerester på markerne i projektområdet, så bramgæs ikke tiltrækkes. Der er desuden stillet vilkår om, at regulering af bramgæs skal ophøre på de pågældende marker. Videre fremgår det, at nedtagning af de syv eksisterende vindmøller i området yderligere vil bidrage til reduktion af kollisionsrisiko.

Det fremgår af afgørelsen, at det samlet set er Lolland Kommunes vurdering, at der kan meddeles § 25-tilladelse til projektet, og at projektet kan etableres og drives uden væsentlige negative indvirkninger på miljøet. Kommunen har i afgørelsen vurderet, at de fastsatte vilkår i § 25-tilladelsen sammen med overvågningsprogram og bestemmelserne i lokalplan 360-131 sikrer, at virkningerne på miljøet er acceptable.

Det fremgår af afgørelsen, at Lolland Kommune har foretaget to indledende høringer af berørte myndigheder og af offentligheden (foroffentlighedsfase). Den første høring fandt sted fra 19. februar til 19. marts 2019, hvor der blev offentliggjort et idéoplæg for et projekt med 9 vindmøller. Der indkom i alt 24 høringssvar hertil. Herefter blev den næste høring foretaget fra 2. april til 28. maj 2020, hvor der blev offentliggjort et idéoplæg for et projekt med 10 vindmøller. Der indkom 19 høringssvar hertil.

Det fremgår endvidere, at et udkast til § 25-tilladelsen sammen med miljøkonsekvensrapporten har været i offentlig høring i perioden 1. februar 2021 til 29. marts 2021. Lolland Kommune har vurderet, at der ikke er indkommet bemærkninger i høringsperioden, der peger på nye væsentlige miljøforhold, der ikke allerede er belyst i miljøkonsekvensrapporten. Kommunen har videre vurderet, at der ikke i øvrigt er indkommet bemærkninger, der ændrer ved, at der kan opnås tilladelse til projektet.

2.8 Klagens indhold

2.8.1 Natura 2000 konsekvensvurdering

Påvirkning af fugle og Natura 2000-område

Klagerne har anført, at der er en række fejl og mangler i grundlaget for tilladelsen til opførelsen af vindmøllerne, og at det er ikke fastslået med sikkerhed, at vindmøllerne ikke vil få negative konsekvenser for udpegningsarter i Natura 2000-området, selv om antallet af vindmøllerne er sat ned fra 10 til 8.

Klager 3 har i den forbindelse bemærket, at det fremgår direkte af naturkonsekvensvurderingen, som ligger til grund for Lolland Kommunes lokalplan for byggeriet, at vindmøllerne på flere måder vil skabe problemer i forhold til Danmarks Natura 2000-forpligtelser. Det gælder overvintrende svaner og gæs samt rovfugle som havørn og rørhøg såvel inde i Natura 2000-området som på de marker, hvor møllerne skal opføres, som i forbindelse med fuglenes træk mellem overnatnings- og fourageringssteder syd for Nakskov Fjord.

Klager 3 har anført, at opførelsen af otte vindmøller med en afstand på bare 80 m til Natura 2000-området er i strid med Danmarks forpligtelser over for internationale naturfredninger, og at Lolland Kommune bryder med grundlæggende principper for beskyttelsen af arter på udpegningsgrundlaget.

Klager 3 har bemærket, at Lolland Kommune i sin handleplan 2016-2021 for Natura 2000-området Nakskov Fjord skriver, at tilstanden og det samlede areal af levesteder for sangsvane, grågås og bramgås som trækfugl i området skal sikres eller øges, således at der findes tilstrækkelige egnede raste- og fødesøgningssteder for arterne. Klager 3 har imidlertid anført, at dette er det stik modsatte af, hvad kommunen nu gør med lokalplan 360-131.

Klager 3 har ligeledes anført, at de sædgæs som kommer til området om vinteren, både er Tajgasædgæs og Tundrasædgæs. Tajgasædgåsen er flere gange tidligere registreret i Lille Vildmose, og forekomsten dokumenterer således en forbindelse mellem Tajgasædgæs, der kommer til området syd for Nakskov Fjord om vinteren, og den stadig beskyttelseskrævende, sårbare bestand, der overvintrer i det nordlige Jylland.

I forhold til havørne har klager 3 anført, at begrundelsen i naturkonsekvensrapporten om, at eventuelle nedgange i antallet af havørne ved Nakskov Fjord som følge af vindmøllekrab blot vil blive opvejet af havørnenes fremgang på Lolland i det hele taget, er ufuldstændig. Klager har bemærket, at det er korrekt, at bestanden af havørne stiger på Lolland, men anfører, at det er et særpræget natursyn og ikke bæredygtigt på længere sigt at ofre en bestand i et område i forventning om, at ansvarlig beskyttelse andre steder vil opveje tabet.

Klager 1 har endvidere anført, at det havde været mest fagligt korrekt at undersøge havørne nærmere set i lyset af forsigtighedsprincippet. I naturkonsekvensrapporten omtales fem rastende havørne. Hertil bemærker klager 1, at der ved flere lejligheder er set mellem 10 og 15 rastende havørne i Nakskov Fjord, hvorfor dette ikke er korrekt. Havørnenes primære fourageringsområde er Bogø Vig tæt på vindmølleområdet.

Klager 3 har endvidere anført, at Lolland Kommune allerede med de hidtidige vindmølleplanlæg har en kedelig rekord for vindmøllekrab på havørne. Klager 3 bemærker, at klager indtil nu har registreret 23 vindmøllekrab på havørne i Danmark, deraf fem alene i Lolland Kommune. Der er ikke tale om nogen grundig undersøgelse, som heller ikke er mulig i Danmark, fordi mange vindmøller er opført på private og ikke tilgængelige arealer. Selv blandt tilfældige fund er det imidlertid en voldsom overrepræsentation, som burde vække bekymring i kommunen for også denne art på udpegningsgrundlaget i området, som vindmøllerne ved Bogøinddæmningen skal opføres ved. Især yngre havørne ses netop jævnlige afsøge de pågældende arealer for svækkede eller døde gæs og svaner, og det er mest unge ørne, der bliver dræbt af vindmøller.

Klager 1 har bemærket, at der vil være knapt 1000 lastvognslæs til vindmølleparken, men det fremgår ikke hvornår på året dette vil foregå. Dette bør foregå i sommerhalvåret, da der ellers er stor risiko for påvirkning af fuglene på udpegningsgrundlaget. Herudover har klager 3 bemærket, at rørhøg og rødrygget tornskade er ynglefugle i området, hvorfor det først bør påbegyndes, når fuglene er færdige med at yngle.

Klager 1 har endvidere bemærket, at der i afsnittet om isafkast i miljøkonsekvensrapporten ikke er regnet med fugle. Med den betydelige risiko for vingedræbte fugle, som er beregnet i naturkonsekvensrapporten, så må der også være en betydelig risiko for at få en vingedræbt gås gennem foruden. Klager bemærker, at den manglende udregning heraf er en betydelig mangel i miljøkonsekvensrapporten.

Klager 1 har bemærket, at der ud over et fuglebeskyttelsesområde også er et ramsarområde kun 80 m fra vindmøllerne. Klager bemærker, at formålet med ramsarområder er at beskytte vådområder, der har international betydning som levested for vandfugle. Der bør således stilles særlige krav til beskyttelseshensynet, når der både er et fuglebeskyttelsesområde og et ramsarområde tæt på møllerne.

Klager 1 har endvidere bemærket, at der i efterår og forår periodisk raster store flokke af hjejler samt især viber og storspover i og omkring projektområdet. Ifølge miljøministeriet har Danmark en international forpligtelse til at beskytte de store bestande af fugle, der hvert år kommer hertil på træk. Klager bemærker, at der ikke er foretaget en vurdering af påvirkningen af disse fugle i naturkonsekvensvurderingen, selvom hjejlen er på fuglebeskyttelsesdirektivets bilag 1, og viben og storspoven er på global rødliste næsten truet.

Manglende undersøgelse af visse fokusarter

Klager 1 og 2 har anført, at flere af fuglene på udpegningsgrundlaget ikke blev registreret i eller omkring vindmølleprojektområdet, hvorfor de er udeladt i beskrivelserne og vurderingerne i naturkonsekvensvurderingen. Hermed er naturkonsekvensvurderingen ufuldstændig og lever ikke op til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Klagerne henviser i den forbindelse til EU-Domstolen i Holohan-dommen[10], hvoraf det fremgår, at det tydeligt skal fremgå, hvorfor beskyttede levesteder og arter ikke påvirkes. Klager 1 har endvidere bemærket, at det ligeledes fremgår af dommen, at 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, 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.

Klager 1 har bemærket, at man i forhold til udpegningsgrundlaget for træk- og ynglefugle har undladt at foretage undersøgelse af taffeland, troidand, blichøne, engryle, klyde, dværgterne, fjordterne, havterne, splitterne og rødrygget tornskade, fordi man ikke registrerede disse arter i eller omkring vindmølleprojektområdet under feltarbejdet. Der findes derfor ingen oplysninger om disse i rapporten. Klager bemærker, at man har udvalgt ynglefuglene: havørn og rørhøg, samt trækfuglene: knopsvane, sangsvane, grågås, sædgås og bramgås, som man undersøger nærmere. Der fremgår dog, ud over en beskrivelse, intet om rørhøg i rapporten.

Klager 1 og 2 har anført, at udeladelsen af rørhøg er særligt problematisk, da det fremgår af "Basisanalyse af Natura 2000-område Nakskov fjord", at prædation og menneskelig forstyrrelse kan udgøre en fare for artens fortsatte yngleføremkomst i dette område.

I forhold til rørhøg har klager 1 endvidere bemærket, at det ikke er korrekt når naturkonsekvensrapporten konkluderer, at rørhøg yngler ved Indrefjorden langt fra mølleområdet. Rørhøg yngler og fouragerer derimod i stigende grad i agerlandet.

Klager 1 har anført, at der burde have været undersøgt målrettet for ynglende rødrygget tornskade. Eftersom rødrygget tornskade er på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området, skulle arten naturligvis have indgået i vurderingen af projektet. Der er imidlertid ikke foretaget en grundig undersøgelse, og klager 1 bemærker, at set i lyset af de få observationsdage så er dette feltarbejde ligeledes overfladisk.

Klager 1 har endvidere anført, at rødrygget tornskade ikke bør slås sammen med vandfuglene, da denne på udpegningsgrundlaget er potentiel ynglefugl i det overdrevslignende kassedige lige ved siden af vindmøller.

Habitattab, forstyrrelsesafstand og barriereeffekt

I forhold til habitattab har klager 1 og 2 anført, at der ikke i naturkonsekvensvurderingen er foretaget en analyse heraf, da det ikke vurderes at påvirke de relevante fuglearter i projektområdet. Klager 1 har hertil bemærket, at mange fuglearter undgår vindmøller i et vist omfang. Det betyder, at en fugleart ikke udnytter al den føde eller de ynglesteder, der ville være til rådighed i området, hvis vindmøllerne ikke stod der. Klager 1 bemærker, at deres beregninger viser, at der alt efter de enkelte fuglearters forstyrrelsesafstand til vindmøller kan være et indirekte habitattab på op til 376 ha.

Klager 2 har bemærket, at det fremgår af naturkonsekvensvurderingen, at forstyrrelsesafstanden for vindmøller er mindre end 500 m og i de fleste tilfælde 100-200 m, men det er uklart, hvordan disse tal er fremkommet. En mulig forstyrrelsesafstand på op til 500 m rækker langt ind i fuglebeskyttelsesområdet F88 "Nakskov Fjord og Inderfjord" samt Ramsarområde R23 "Nakskov Fjord og Inderfjord", uden at dette har givet anledning til yderligere undersøgelser heraf i naturkonsekvensrapporten. Dette forhold er således ikke vurderet i tilstrækkeligt omfang, og rapporten er derfor ufuldstændig.

Klager 2 har bemærket, at det fremgår af habitatvejledningen, at anlæg af vindmøller kan have en forstyrrende effekt, hvis de anlægges i nærheden af et Natura 2000-område. Hvilket ligeledes følger af Generaladvokatens forslag til afgørelse i sag C-141/14, præmis 97, hvoraf det fremgår, at det er højst sandsynligt, at arealerne i umiddelbar nærhed af møllerne ikke længere er lige så attraktive for alle beskyttede fuglearter.

Klagerne har desuden henvist til EU-Domstolens Kaliakra dom,^[11] der fastslår, at driften af vindmøller kan medføre væsentlige forstyrrelser og en forringelse af de beskyttede fuglearters levesteder.

Klager 1 har anført, at afsnittet om barriereeffekt i naturkonsekvensvurdering er et overordnet afsnit om generelle barriereeffekter for trækfugle. De lokale forhold omhandler i høj grad daglige træk i forbindelse med fouragering. Naturkonsekvensvurderingen forholder sig ikke til, at barriereeffekten vil være størst i forbindelse med de daglige bevægelser imellem bl.a. overnatningspladser og fourageringsområder, hvilket er en stor mangel. Herudover har klager

1 anført, at der mangler yderligere registrering af overnattende gæs og svaner i Bogø Vig, da dette har stor betydning for registrering af fourageringstrækket, der typisk foregår tidlig morgen og sen aften.

Klagerne har endvidere anført, at naturkonsekvensvurderingen er utilstrækkelig og fejlagtig på nogle væsentlige punkter. Rapporten nævner og forholder sig således ikke til, at bugten i Nakskov Fjord med Smedeholm umiddelbart nord for området, hvor vindmøllerne skal etableres, er et jagtfrit kerneområde for de gæs og svaner, der søger føde på land, men bruger bugten som tilflugtssted og overnatningsområde. Der foregår således et betydeligt træk mellem landområder syd for fjorden og bugten nord for Bogøinddæmningen morgen og aften samt ofte flere gange om dagen, når der er overvintrende gæs og svaner i området. Selv om naturkonsekvensrapporten ikke nævner dette forhold, peger den på problematikken ved at foreslå afværgeforanstaltninger, som skal skræmme fugle på udpegningsgrundlaget væk.

Fugleundersøgelsen

Klager 1 og 2 har bemærket, at der er foretaget fugleobservationer i området i to perioder, nemlig fra den 29. august 2018 – 18. august 2019 og fra den 6. oktober 2019 – 16. maj 2020. I den første periode er der udelukkende observeret for havørn, mens der i den sidste periode er observeret for øvrige fuglearter. Klagerne har anført, at naturkonsekvensvurderingen imidlertid udelukkende baserer sine beregninger på observationer foretaget i perioden fra den 6. oktober – 16. maj 2020. Dette kan undre, idet denne periode dels er kort og perioden vejræssigt særlig atypisk. Datagrundlaget er derfor mangelfuldt og sandsynligvis misvisende.

Klager 1 og 2 har endvidere anført, at der ikke er anvendt et forsigtighedsprincip ved beregning af dødelighed af fuglenes kollision med møllerne. I naturkonsekvensvurderingen er der foretaget beregninger på udvalgte arters dødelighed i forbindelse med kollision med møllerne. Beregningerne er udført på data fra observationer foretaget fra oktober til maj og er foretaget ved opstilling af 10 vindmøller og tre forskellige størrelse af rotordiameter og højde på mølletårn, ligesom en beregning for de nuværende syv møller er medtaget. Klager 2 bemærker, at det fremgår af naturkonsekvensvurderingen, at det beregnede årlige antal kollisioner for bramgæs udgør op til 3,72% af det målsatte antal (5.400 stk.) i Natura 2000-område 179. Kollisioner i størrelsesordenen 1 – 2 % vurderes ikke at påvirke arternes bestandsniveau.

I den forbindelse har klager 1 og 2 bemærket, at det derfor i naturkonsekvensvurderingen foreslås at nedjustere størrelsen af rotordiameteren fra 136 m til 126 m, hvorved det samme tal nu bliver 2,86 %. Herefter foreslås det at reducere antallet af møller fra 10 til otte. Ligeledes foreslås nogle afværgeforanstaltninger. Klagerne har hertil anført, at der ikke er foretaget beregninger, der viser kollisionstallene ved otte møller, og det er problematisk, at man blot antager, at en reduktion af mølleantallet kombineret med nogle foreslåede afværgeforanstaltninger vil sikre bestanden af bramgæs.

Klager 1 har anført, at det fremkommer usaglig, at man beregner et kollisionstal for de eksisterende syv møller og blot fratrækker dette tal det endelige kollisionstal, fordi de fjernes. Klager anfører, at man ikke blot kan antage, at det vil nedbringe kollisionstallet for de fremtidige møller i forholdet 1:1.

Forsigtighedsprincippet

Klager 1 og 2 har henvist til EU-Domstolens dom i Hjertemuslinge-dommen[12], hvoraf det følger, at der kun kan 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. Af Miljøstyrelsens vejledning til habitatbekendtgørelsen fremgår det ligeledes at, 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.

Klagerne har hertil anført, at bevisbyrden således omhandler at kunne dokumentere fravær af skadelige virkninger snarere end deres forekomst, jf. forsigtighedsprincippet. Heraf følger, at konsekvensvurderingen skal være tilstrækkelig detaljeret og begrundet til at kunne dokumentere fravær af skadelige virkninger på baggrund af den bedste tilgængelige videnskabelige viden på området. Der er altså tale om en høj prioritering af et sikkert fagligt grundlag. Klagerne har endvidere anført, at det fremgår af vejledningen til habitatbekendtgørelsen,[13] at forsigtighedsprincippet indebærer, at hvis der er videnskabeligt grundlag for tvivl om skadevirkninger, skal denne tvivl komme Natura 2000-området til gode. Hensynet til de udpegede områder skal således vægtes højest.

Klager 1 har desuden bemærket med henvisning til EU-Domstolens dom i Moorburg-sagen[14], at det ikke ændrer herved, at projektet ligger umiddelbart udenfor et Natura 2000-område.

Klager 1 har anført, at kravet om forsigtighedsprincippet er præciseret af EU-domstolen i Sweetman-dommen[15], hvoraf det fremgår, at en konsekvensvurdering 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.

Klager 2 har anført, at når man i naturkonsekvensvurderingen på baggrund af beregninger foretaget på et meget spinkelt datamateriale efterfølgende antager en konklusion, er man langt væk fra at være på et rimelig sikkert fagligt grundlag. Naturkonsekvensvurderingen lever derfor ikke op til kravene og må på den baggrund forkastes. Klager bemærker, at forsigtighedsprincippet hverken ses anvendt i beregningerne, i den efterfølgende udmøntning i lokalplanens redegørelsesdel eller i § 25 tilladelsen.

Klagerne har anført, at der ikke er gunstig bevaringsstatus for flere af arterne i Natura 2000-området, hvorfor det er problematisk at opsætte otte vindmøller ved Bogø Inddæmning. Ved opsættelse af vindmøllerne kan man på ingen måde leve op til formålet med Natura 2000-netværket, som er at sikre gunstig bevaringsstatus for de arter og naturtyper, som er på udpegningsgrundlaget.

Klager 1 har endvidere bemærket, at flere af arterne på udpegningsgrundlaget, som fouragerer på markerne ved vindmølleområdet, har faldende tendens, herunder bl.a. sangsvane. Klager 1 har videre bemærket, at det er stærkt bekymrende ud fra et forsigtighedsprincip, at der opstilles otte større møller på kanten af et Natura 2000-område med ugunstig bevaringsstatus.

Afværgeforanstaltninger

Klagerne har bemærket, at da projektet har problemer med at leve op til habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet, anbefaler naturkonsekvensvurderingen en række afværgeforanstaltninger for at beskytte fuglene på udpegningsgrundlaget. Disse anbefalinger følges imidlertid ikke i miljøkonsekvensrapporten og § 25-tilladelsen, og de ændres i stedet til nedpløjning af roerester og ophør af reguleringsjagt under vindmøllerne.

I forhold til afværgeforanstaltningen om hurtig nedpløjning af roerester har klager 3 anført, at det forekommer besynderligt og i strid med principperne for forvaltningen af et Natura 2000-område, at en myndighed på den måde ligefrem vil bestræbe sig på at forhindre arter på udpegningsgrundlaget i at være i dele af området. I øvrigt er der i gennem flere år foretaget hurtig nedpløjning af roerester i det pågældende område, uden at det har fået svaner og gæs til at holde op med at komme på markerne, som det ifølge klager 3 også fremgår af naturkonsekvensrapporten.

Klager 3 har endvidere anført, at man i øvrigt næppe kan opnå det ønskede mål om at fordrive svaner og gæs ved at nedpløje roerester, hvis markerne derefter bliver tilsået med andre afgrøder. Erfaringer og lokale observationer (blandt andet i DOFbasen) viser, at også disse afgrøder med stor sandsynlighed vil tiltrække de samme svaner og gæs, som man vil jage væk. Dette gælder særligt bramgæs, som holder meget af vintersæd og ses ligeså ofte på den slags marker som på roerester. Tilsvarende er svanerne glade for vinterraps. Klager 1 har yderligere bemærket, at man ikke har vurderet på spildsæd efter korn, som er vigtige fødekilder for især bram- og grågæs.

Klager 3 har endvidere anført, at miljømålsloven[16] fastslår, at principperne for forvaltning af Danmarks internationale naturbeskyttelsesområder skal være, at "sikre eller genoprette en gunstig bevaringsstatus" for de udpegede arter, altså ikke at fordrive eller forulempe dem. Det ville således være i overensstemmelse med såvel miljømålsloven som Lolland Kommunes handleplan at sikre gæs og ænder fred til at fouragere på markerne, hvor vindmøllerne skal opstilles. Det fremgår både af naturkonsekvensvurderingen samt observationer fra DOFbasen, at svaner og gæs i vintermånederne i høj grad søger føde på de marker, der støder op til Natura 2000-området, hvilket lokale ornitologer kan bekræfte.

Klager 2 har bemærket, at de foreslåede afværgeforanstaltninger i naturkonsekvensrapporten ikke er videreført i lokalplanforslaget, idet der i § 25 tilladelsen udelukkende vil blive stillet krav om hurtig nedpløjning af roerester samt ophør af reguleringsjagt på markerne i vindmølleområdet, men ikke på alle de øvrige marker i lokalområdet, som naturkonsekvensvurderingen foreslår. Der vil således stadig foregå reguleringsjagt og øvrige skræmmeforanstaltninger på markerne, der grænser op til vindmøllerne, hvorved bramgæs – og andre – naturligt vil søge ind i vindmølleområdet i stort tal, hvorved antallet af kollisioner vil stige markant.

Klager 2 har endvidere anført, at vilkårene formodentlig er besluttet med de bedste intentioner, men dette vil uvægerligt føre til øget mortalitet blandt fouragerende fugle; alene af den grund, at reguleringsjagt og diverse afværgeforanstaltninger stadig gennemføres på de øvrige marker, der grænser direkte op til vindmølleområdet, hvorved de skræmte fugle under deres flugt fra dette, vil søge ind i mølleområdet.

2.8.2 Bilag IV-arter

Flagermus

Klager 1 og 2 har anført, at flagermusundersøgelsen er udarbejdet på et for spinkelt grundlag, da der kun er undersøgt for flagermus i fire nætter, og at seks af de otte registrerede arter har en høj eller meget høj risiko for kollision med vindmøller. Klagerne har i forlængelse heraf bemærket, at der på samtlige fire nætter blev registreret bredøret flagermus, som er relativ sjælden og en af de allermest beskyttelseskrævende flagermusarter i Danmark. Klagerne har videre bemærket, at bredøret flagermus er sjælden i hele Europa, og at arten er opført på den danske rødliste over truede arter og på habitatdirektivets bilag IV.[17]

Klager 1 har desuden bemærket, at man ved undersøgelsen har registreret otte arter, hvoraf seks af arterne har høj eller meget høj risiko for kollision med vindmøllerne. Klager har bemærket, at der er blevet anvendt samme metode til registrering af flagermus som ved vindmølleprojektet ved Thorup-Sletten.

Klager 1 har bemærket, at det fremgår af miljøkonsekvensrapporten, at nedtagning af de gamle møller vil bedre forholdene for flagermusene. Klager anfører, at dette ikke er fuldstændig korrekt, da større vindmøller med længere vinger giver øget mortalitet hos flagermus, og så er de gamle og raslende møller så larmende, at flagermus sandsynligvis vil flyve i en stor bue uden om dem.

På baggrund af ovenstående har klager 1 og klager 2 anført, at undersøgelsesperioden burde have været udvidet betragteligt. De flagermusundersøgelser, der er lavet, har været utilstrækkelige i betragtning af projektområdets størrelse og placering tæt på Natura-2000 område, og må afvises.

Andre

Klager 1 har anført, at den nye tilkørsel til vindmølle nr. 3 ligger så tæt på et § 3-beskyttet vandhul, at det utvivlsomt vil blive påvirket heraf. Dette vandhul er ikke undersøgt, hvorfor det ikke med rimelig sikkerhed kan afvises, at de bilag IV-arter i form af tudser, frøer og stor vandsalamander, der potentielt set kan forekomme i området, berøres heraf.

2.8.3 Landskabelig og kulturhistorisk påvirkning samt visualisering og opstillingsmønster

Visualisering og landskabelig påvirkning

Klager 1 og 2 har anført, at det fremgår af planlovens[18] § 16, stk. 4, at der i redegørelsen til lokalplanforslaget 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.

Ligeledes fremgår det af bekendtgørelse om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller[19] § 2, stk. 6, 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 har hertil anført, at Lolland Kommune ikke har levet op til kravene i § 2, stk. 6, i bekendtgørelsen om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller.

Klager 1 og 2 har anført, at der i dette tilfælde er tale om to andre møllegrupper, der ligger indenfor 28 gange totalhøjden: Kappelmøllerne og Savnsømmøllerne. Den samlede visuelle påvirkning af disse tre møllegrupper skal vurderes, og påvirkningen på landskabet skal anses for ubetænkelig. Der er desuden rammeplanlagt for vindmøller umiddelbart vest for vindmøllerne i Bogø Inddæmning, hvilket ikke er nævnt. Klager 1 har desuden anført, at det i visualiseringen er vanskeligt at adskille Kappelmøllerne og Bogømmøllerne, da de fremstår med stort set samme størrelse.

Klager 1 og 2 har desuden anført, at det fremgår af Naturkonsekvensvurderingen side 27, at der ikke er foretaget en vurdering af mulige kumulative effekter, idet der ikke er kendskab til andre vindmølleprojekter indenfor 10 km, og der ikke er kendskab til yderligere planer eller projekter, der kan have kumulative effekter i forbindelse med dette projekt. Klager 2 anfører, at dette er i modstrid med EU-Domstolens fortolkning af habitatdirektivet[20], hvor det fremgår, at projekter skal vurderes i sig selv og i kumulation med andre projekter, herunder tidligere gennemførte projekter, hvorfor det er den samlede påvirkning af Natura 2000-området, som skal vurderes.

Klagerne har anført, at kumulative effekter også skal vurderes på allerede forefindende projekter/anlæg, hvilket også fremgår af VVM-vejledningen fra 2009.[21] Klager 1 har desuden bemærket, at Kappelmøllerne og Savnsømmøllerne står relativt tæt på Bogømmøllerne, så der vil i mange år kunne ses uheldige samspil, hvilket ikke fremgår af miljøkonsekvensrapporten. De kumulerede forhold er ikke undersøgt tilstrækkeligt, da man ikke har inddraget, at der er udlagt et rammeområde for vindmøller umiddelbart vest for møllerne i Bogø Inddæmning.

Klager 2 har bemærket, at det udarbejdede visualiseringsmateriale udgøres af i alt 36 fotopunkter. Billederne er alle taget ind mod den foreslåede vindmøllepark ved Bogø Inddæmning, og i 23 fotopunkter skrives der, at møllevingerne vil give et "visuelt uroligt indtryk". I 17 fotopunkter skrives der, at opstillingsmønstret er svært at opfatte, og i 11 fotopunkter beskrives møllerne som værende tydelige "tekniske anlæg". På 12 billeder ses Savnsømmøllerne og på to ses Kappelmøllerne.

Klager 1 og 2 har desuden bemærket, at billederne alle er taget på en diset dag med høj luftfugtighed, så alt står sløret og uskarpt. Der er kun taget et billede fra Nakskov Fjord, og der er ikke taget ét eneste billede fra de store seværdigheder på Nakskov Fjord. Klager 1 har i den forbindelse indsendt egen indhentet fotomateriale for at tydeliggøre, at billederne i visualiseringsmaterialet ikke er taget under de rigtige vejrforhold.

Klager 1 har anført, at man under visualiseringen bevidst har fravalgt en række punkter, hvor de andre møllegrupper vil fremstå uheldigt. Klager 1 og 2 har videre anført, at visualiseringsbilaget og miljøkonsekvensrapporten ikke godtgør, at den visuelt landskabelige påvirkning af anlæggene kan betragtes som ubetænkelig.

Klager 1 har endvidere henvist til en afgørelse fra Natur- og Miljøklagenævnet om vindmøller ved Tjørneby i Lolland Kommune,[22] hvor nævnet fastslog, at selvom der ikke er et lovkrav om visualisering, skal en visualisering, såfremt den foretages, være korrekt, og eventuelle usikkerheder og unøjagtigheder ved visualiseringen bør oplyses i forbindelse med visualiseringen.

Klager 1 har endvidere anført, at der under høringsperioden fremkom mange indsigelser mod visualiseringerne, hvor der navnlig blev efterlyst visualiseringer fra fjordsiden. Det supplerende visualiseringsbilag fra bygherre fremkom dog først aftenen før den endelige behandling på teknisk udvalgs møde, hvorfor offentligheden ikke har kendt til disse.

Klager 1 har ligeledes henvist til Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse om en vindmølleplan for Varde Kommune,^[23] hvoraf det fremgår, at afstanden på 28 gange totalhøjden fra eksisterende eller planlagte vindmøller kan fraviges, hvis kommunen i forbindelse med en konkret vurdering kan godtgøre, at samspillet mellem vindmøllegrupperne fremtræder harmonisk i landskabet, og at anlæggene samtidig opfattes som adskilte anlæg.

Klager 1 har i den forbindelse anført, at det altså ikke er nok at søge at dokumentere, at anlæggene opfattes som adskilte anlæg, da det samtidig også skal godtgøres, at samspillet mellem vindmøllegrupperne fremtræder harmonisk i landskabet. Dette afhænger af landskabets terræn og karakter, indholdet af landskab- og kulturelementer samt af vindmøllernes størrelse og opstillingsmønster. Klager bemærker, at området er præget af meget fladt og åbent terræn, og der er kun få levende hegn og enkelte småskove, hvorfor møllerne vil være dominerende over store afstande.

Angående andre tekniske anlæg har klager 1 bemærket, at området tættest på fjorden fremstår helt uforstyrret, og at der altså ingen tekniske anlæg er i området. Klager 1 har endvidere bemærket, at transformerstationen og teknikbygninger burde have været medtaget i visualiseringsrapporten, da de ligger tæt på offentlig vej og helt op af kassediget, som er en vigtig del af kulturmiljøet i området.

I forhold til at vurdere landskabet har klager 1 anført, at Lolland Kommune på intet tidspunkt i visualiseringsbilagene har vurderet kystlandskabets skala. Klager 1 har anført, at det fremgår af den supplerende visualiseringsrapport, at møllerne er disharmoniske i forhold til landskabets skala, og at opstillingsmønsteret virker landskabsforstyrrende.

Klager 1 har endvidere i forhold til den landskabelige påvirkning anført, at det fremgår af miljøkonsekvensrapporten, hvorledes vindmølleområdet gennemløbes af de udpegede økologiske forbindelser. Klager 1 har bemærket, at det fremgår af kommuneplanen, 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. Kvaliteten af de økologiske forbindelser skal forbedres i overensstemmelse med målsætningen gennem naturpleje, naturgenopretning og tilskud til miljøvenlig drift.

Klager 1 har hertil anført, at det ikke fremgår af miljøkonsekvensrapporten hvordan Lolland Kommune er kommet frem til, at vindmølleprojektet ikke hindrer dyr og planter mulighed for at sprede sig langs de økologiske forbindelser.

Klager har desuden anført, at den nye tilkørsel til mølle nr. 3 ligger så tæt på et § 3-beskyttet vandhul, at det utvivlsomt vil blive påvirket heraf. Eftersom vandhullet ikke er undersøgt, kan en påvirkning ikke udelukkes.

I forhold til vurderingen af den landskabelige påvirkning har klager 2 bemærket, at miljøkonsekvensrapporten ikke er lavet efter landskabskaraktermetoden (LKM-metoden) eller nogen anden metode. Klager 1 har ligeledes bemærket, at Lolland Kommune i 2014 fik udarbejdet en landskabsanalyse efter LKM-metoden for Bogø Inddæmning. Klager 1 har hertil anført, at denne rapport burde have været inddraget i miljøkonsekvensrapportens beskrivelser af landskabet.

Klager 1 har bemærket, at det bl.a. fremgår af landskabsanalysen, at området har stor landskabelig betydning med behov for beskyttelse, og det fremgår, at det i området ikke anbefales at etablere store tekniske anlæg og byudvikling.

Kulturhistorisk påvirkning

Klager 1 har anført, at påvirkningen af kulturlandskabet ikke er tilstrækkelig behandlet i miljøkonsekvensrapporten, da der blot er vurderet på påvirkningen af nogle få udpegede værdifulde kulturmiljøer.

I forhold til kulturelementer har klager 1 anført, at den supplerende visualiseringsrapport viser, at møllerne visuelt vil virke meget dominerende i forhold til kulturelementerne og vil påvirke oplevelsen af landskabet. Klager 1 bemærker, at det primært drejer sig om Det Sydlolandske Dige, inddæmningsmiljøet og kassediget. Klager 1 har endvidere anført, at der er en fejl i rapporten, hvor det på et billede ser ud til, at foden af mølle nr. 6 er dækket af bevoksning. Det passer dog ikke med de faktiske forhold, da der ikke er bevoksning mellem fotopunktet og den pågældende mølle.

Klager 1 har desuden anført, at hverken miljøkonsekvensrapporten eller naturkonsekvensrapporten har vurderet naturtilstanden på kassediget lige ved siden af vindmøllerne. Umiddelbart ligner diget mest en grøftekant, men ved nærmere besigtigelse viser det sig at være en fin botanisk lokalitet med nærmest karakter af overdrev, som er en § 3-beskyttet naturtype. Klager bemærker, at vindmøllernes placering på begge sider af kassediget ikke er behandlet. Kassediget er anlagt i kanten af den tidligere store Vejlø og bugter sig gennem landskabet, og da diget tydeligt skiller land og tidligere havbund, rummer kassediget det inddæmmede kulturlandskabs vigtigste karaktertræk. Det er ifølge klager 1 derfor en stor mangel ved miljøkonsekvensrapporten, at kassediget ikke er undersøgt.

Klager 1 har bemærket, at kassediget er en vigtig del af kulturmiljøet, og netop dette område er det eneste bevarede inddæmningsområde langs hele Det Sydlolandske Dige, som tydeligt og uspolet formidler stormflod, inddæmninger og tidligere øer. Dette område har været formidlet i mere end 10 år af Lolland Kommune og Naturstyrelsen som Det Forsvundne Ørige.

I forhold til projektet påvirkning af de omkringliggende kirker har klager 1 anført, at det ikke er et tilstrækkeligt argument, at beplantning vil sløre påvirkning af Vestenskov Kirke. Herudover kan det ikke anses for formidlende, at Kappel Kirke i dag er domineret af Kappel møllerne. Klager bemærker, at dette i stedet må anses for en dobbelt påvirkning af kulturmiljøet omkring kirken, som således vil blive påvirket fra begge sider. Foruden kirkerne befinder der sig én ud af otte bevarede stubmøller på oprindelig plads, en gammel helligkilde samt en præstegård mv. Klager bemærker, at dette samlede kulturmiljø ikke er medtaget i miljøkonsekvensrapporten.

Klager 1 har desuden bemærket, at det er vurderet at projekt vil have en visuel påvirkning på friluftsområder, turistområder, campingpladser og lystbådehavne i området. Derudover vil projektet påvirke en national cykelrute, som går gennem det flade landskab med inddæmningskulturmiljøet på den ene side og den flotteste natur på den anden. Klager bemærker, at denne oplevelse hele vejen langs Nakskov Fjord vil blive væsentligt påvirket af møllernes dominerende effekt. Klager 1 bemærker endvidere, at denne påvirkning ligeledes vil ske af Langø og Albuetangen, da vejen ud til seværdighederne er forbi de dominerende møller.

Klager 1 er ikke enig i vurderingen af påvirkningen af Albuen. Krumodden vil med sine værdifulde kyststrækninger i det åbne og flade landskab derimod blive væsentligt påvirket. Klager 1 har anført, at Lolland Kommune burde have vurderet de kumulative effekter, da

Albuen i forvejen er væsentligt påvirket af Kappelmøllerne og Korsnakkemøllerne. Klager 1 bemærker, at Bogø-møllerne vil mere end fordoble påvirkningen af Albuen.

Opstillingsmønster

Klager 1 har anført, at vindmøllerne skal opstilles i et let opfatteligt mønster, jf. bekendtgørelse om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller. Klager 1 har bemærket, at det fremgår af kommunens egne retningslinjer, at vindmøllerne skal opstilles på linje og med samme indbyrdes afstand, således at møllerne afspejler de overordnede linjer i terrænet.

Klager 1 har hertil anført, at det fremgår af miljøkonsekvensrapporten, at møllerne i den nordlige række opstilles med 550 m afstand i den nordlige række og 540 m i den sydlige række, og at afstanden mellem de to rækker er ca. 385 m. Der er således ikke tale om den samme afstand.

Klager 1 har anført, at visualiseringsrapporten ikke belyser forholdet mellem de forskellige opstillingsmønstre for Bogø-møllerne, kappelmøllerne og savnsø-møllerne, som alle har forskellige mønstre. Klager 1 har desuden bemærket, at der i rapporten ikke er redegjort for, hvordan opstillingsmønstret forholder sig til andre overordnede linjer i terrænet, f.eks. kassediget.

Klager 1 har endvidere anført, at overskridelsen af kommunens retningslinjer for opstilling af vindmøllerne i miljøkonsekvensrapporten begrundes med, at det er nødvendigt, da de to møllerækker ved Bogø Inddæmning er placeret på langs af den fremherskende vindretning fra vest. Klager 1 har hertil anført, at denne vurdering skyldes, at man grundlæggende har valgt en dårlig placering til møllerne, hvor blæsten fortrinsvis kommer skråt ind på møllerne bagfra, hvorfor man er nødsaget til at have mere afstand mellem møllerne, hvilket også betyder, at opstillingen i et letopfatteligt mønster i forhold til landskabet forsvinder. Opstillingen bør ifølge klager 1 derfor afvises, da den vil være i strid med bekendtgørelsen om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller.

Klager 1 har bemærket, at man i miljøkonsekvensrapporten opererer med to mølletyper, Vestas V126 og V117. Naturkonsekvensrapporten har imidlertid aldrig udregnet konsekvenser af V117, men kun V126 og to helt andre mølletyper. Klager anfører, at der bør være overensstemmelse mellem rapporterne. Derudover har klager 1 bemærket, at der i naturkonsekvensvurderingen er vurderet på tre mølletyper. Klager bemærker dog, at mølletyperne overskrider de nationale retningslinjer om størrelsesforhold mellem navhøjde og rotordiameter på mellem 1:1 og 1:1,3, samt kommunens egne retningslinjer på 1:1,1 og 1:1,35. Hertil har klager anført, at brud på de vejledende størrelsesforhold ikke kan accepteres i et sårbart landskab og i relation til de vindmølleparker, som ligger inden for 28 gange totalhøjden.

2.8.4 Alternativer

Klager 1 har anført, at da der ved tidligere høringer indkom konstruktive høringssvar med anbefalinger til alternativer, så er det ikke lovligt kun at arbejde med et 0-alternativ i miljøkonsekvensrapporten. Klager bemærker, at der allerede under første foroffentlighedsfase indkom flere alternative forslag, da man fandt mølleområdet for voldsomt.

2.8.5 Borgerinddragelse

Klager 1 har anført, at der under foroffentlighedsfasen manglede høringsvar fra mindst 8 foreninger, virksomheder og privatpersoner. Klager bemærker, at hele byrådet blev orienteret via mail og brev fra klager 1 om, at der manglede høringsvar i materialet, men uden det førte til yderligere.

Klager 1 har anført, at i det øjeblik hvor man erfarede, at der manglede høringsvar, burde man have stoppet processen og undersøgt problemet. Ved sagsfremstilling den 2. juni og 15. juni 2021 ligger bilaget som mangler de 8 høringsvar som bilag 1.

Klager 1 har endvidere anført, at der ikke er blevet lyttet til borgerne, og såvel miljørapport med miljøkonsekvensrapport og miljøvurdering som plangrundlag teoretisk set kunne have set anderledes ud, hvis disse høringsvar var indgået i vurderingerne. Klager 1 har indsendt de manglende høringsvar og diverse korrespondance.

Klager 2 har desuden bemærket, at forvaltningens handlemåde i forbindelse med at sammenfatte og kommentere borgernes høringsvar i den såkaldte hvidbog, der er forvaltningens kommentarer og vurderinger til politikerne, hvor man afvejer høringsvar og opstiller ønsker sammenholdt med konsekvensvurderingen og miljøkonsekvensrapportens vurderinger, er kritisabel. Klager bemærker, at hvidbogen er vedlagt som bilag til den politiske behandling i teknisk udvalg, økonomiudvalget samt byrådets endelige behandling og vedtagelse af lokalplanen. Klager 2 har bemærket, at hvidbogen er en ensidig afvisning af samtlige høringsvar med undtagelse af ét, som er indkommet fra bygherre.

Klager 2 har oplyst, at det er opstiller og ansøger, der har skrevet 80-85 % af hvidbogen, efter at teknisk afdeling har sendt samtlige høringsvar. Ved den endelige udarbejdelse af hvidbogen har forvaltningen udelukkede overført bygherres kommentarer og givet punkterne en overskrift, så det fremstår som forvaltningens kommentar. Klager 2 anfører, at kommunens kommentarer til høringsvarene og anbefalinger til politikkerne således ikke er objektive, som man burde kunne forvente. Dette er stødende for opfattelsen af forvaltningen som en objektiv og uvildig forvalter af borgernes interesser, således som disse fremgår af høringsvarene.

Afslutningsvist har klager 2 anført, at forvaltningen ikke har udvist god forvaltningsskik, og at kommunen er på kant med kravet om saglig forvaltning.

2.8.6 Øvrige klagepunkter

Klager 1 har anført, at miljøkonsekvensrapporten er stærk tendentiøs i sine formuleringer. Rapporten virker overfladisk og afslører mange steder uvidenhed om lokale forhold. Der er foretaget talrige vurderinger i rapporten, men sjældent fremlægges præmisserne for disse vurderinger. Vurderingerne har ofte bare karakter af påstande. Klager 1 anfører, at det alt i alt medfører en stærk fornemmelse af usaglighed og uredelighed. Klagerne har sammenfattende anført, at miljørapporten med miljøkonsekvensrapport og miljøvurdering er utilstrækkelig og må afvises.

Klager 1 har bemærket, at den tætte placering til [A1] ikke er tilstrækkelig belyst, og at det sikkerhedsmæssige aspekt i forhold til de trafikale forhold således ikke er tilstrækkelig vurderet.

Klager 2 har endvidere anført en række klagepunkter vedrørende lokalplanen og kommuneplantillægget, herunder en række klagepunkter vedrørende projektets placering i kystnærhedszonen.

2.9 Lolland Kommunes bemærkninger til klagen

Lolland Kommune har den 21. oktober 2021 og den 23. november 2021 indsendt bemærkninger til klagerne.

2.9.1 Natura 2000 konsekvensvurderingen

Lolland Kommune har bemærket, at projektets betydning for RAMSAR-området og Natura 2000-området er blevet undersøgt og redegjort for i naturkonsekvensvurderingen og i miljøkonsekvensrapporten, hvilket er lovgivningsmæssige krav i forhold til projekter i nærhed af disse områder.

Lolland Kommune har bemærket, at konsekvensvurderingen skal forholde sig til projektet og den mulige indvirkning på Natura 2000-området. Kommunen bemærker, at konsekvensvurderingen ikke har forholdt sig til Smedeholmen, da denne er taget ud af kortlægningen i forbindelse med Natura 2000 Basisanalyse 2016-2021, hvilket er sket som følge af en præcisering af naturtypebeskrivelser.

I forhold til afværgeforanstaltninger har Lolland Kommune bemærket, at ud fra naturkonsekvensvurderingen blev afværgeforanstaltninger gjort nødvendige for at imødegå påvirkningen af bramgæs. Det vurderes i konsekvensvurderingen, at det potentielt vil kunne reducere kollisionstallet fra ca. 3,7% til ca. 2,0% af det målsatte antal bramgæs i Natura 2000-området at sænke antallet af vindmøller fra 10 til 8 vindmøller. Derved vil det sænke påvirkningen til et niveau, hvor der ikke sker skade på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området. Kommunen bemærker, at afværgeforanstaltningerne fokuserer mod at ændre bramgåsens bevægemønster, så de bevæger sig uden om vindmøller, 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. Ifølge naturkonsekvensvurderingen, vil gæs og svaner hurtigt tilpasse sig nye områder at søge føde på.

Lolland Kommune har endvidere bemærket, at lodsejerne og opstiller i forbindelse med, at der er risiko for kollision mellem vindmøllerne og gæs, har indgået en aftale om overholdelse af vilkårene i § 25-tilladelsen. Kommunen bemærker, at lodsejerne har indvilliget i at indstille reguleringen af bramgæs på de pågældende marker inden for projektområdet.

I forhold til kollisionsberegningerne og udtagning af eksisterende vindmøller har Lolland Kommune bemærket, at der er udarbejdet beregninger på antal kollisioner på de nuværende syv vindmøller, der skal tages ned i forbindelse med opstilling af de nye. I forbindelse med det beregnede resultat af kollisioner med de nye vindmøller, er det beregnede antal fra de gamle trukket fra. Kommunen har endvidere henvist til vurderingen i naturkonsekvensvurderingen.

2.9.2 Andre bemærkninger

Lolland Kommune har i forhold til den kumulative påvirkning henvist til, at det af naturkonsekvensvurderingen fremgår, at der ikke er kendskab til andre vindmølleprojekter indenfor 10 km eller yderligere projekter eller planer, der kan have kumulative effekter i forbindelse med projektet.

Lolland Kommune har i forhold til beskrivelse af vindmølletype bemærket, at der i naturkonsekvensvurderingen er taget udgangspunkt i tre vindmølletyper, der ønskes opstillet. Resultatet af naturkonsekvensvurderingen gjorde, at det indledende projekt blev reduceret fra 10 vindmøller med en rotordiameter på 126-136 m til 8 vindmøller med en rotordiameter på 117-126 m.

Lolland Kommune har bemærket, at miljøkonsekvensrapporten har taget udgangspunkt i vindmøllen med en rotordiameter på 126 m, hvor det er vurderet, at der ikke er en væsentlig forskel på, om vindmøllen har en rotordiameter på 126 eller 117 m. Kommunen har bemærket, at såfremt det vurderes at der vil være væsentlige forskelle på de to vindmølletyper, vil der blive redegjort for vindmølletypen på 117 m.

Lolland Kommune har i forhold til kassediget bemærket, at der i kommuneplanen er udpeget en række værdifulde kulturmiljøer, hvor det sydlollandske dige indgår, men ikke det omtalte kassedige. Kommunen har desuden bemærket, at der er redegjort for den visuelle påvirkning af landskabet i miljøkonsekvensrapporten.

Lolland Kommune har endvidere med henvisning til miljøkonsekvensrapporten bemærket, at det er vurderet, at projektet ikke vil påvirke økologiske forbindelser eller en § 3-beskyttet sø.

Afslutningsvist har Lolland Kommune bemærket, at det er kommunen som har udarbejdet hvidbogen, hvorefter kommunen har bedt ansøgers rådgiver om at svare på de spørgsmål, hvor det var relevant. Spørgsmålene har været relateret til miljøkonsekvensrapporten, og den faglige viden der er tilknyttet hertil.

2.10 Nye oplysninger under sagens behandling

Den 11. marts 2022 har Lolland Kommune besvaret en række spørgsmål fra Miljø- og Fødevarerklagenævnets sekretariat bl.a. om grundlaget for antagelsen om, at kollisioner i størrelsesordenen 1-2 % ikke vil påvirke nogen fuglearter på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området på bestandsniveau. Kommunen har hertil 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.[24] Kommunen har i den sammenhæng anført, at den naturlige mortalitet for bramgæs f.eks. er 0,75-0,91.[25]

I forlængelse heraf har Lolland Kommune anført, 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 har videre anført, at dette giver mere konservative vurderinger end ved at anvende PBR (Potential Biological Removal).

Lolland Kommunen har videre anført, 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. Kommunen har på baggrund heraf vurderet, at en påvirkning fra kollisioner på 1-2 % ikke vil skade fuglearterne på udpegningsgrundlaget.

Ifølge Lolland Kommune 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 har i den forbindelse anført, 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 har Lolland Kommune oplyst, at disse fokuserer på at ændre bramgåsens bevægelsesmønster, 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 har påpeget, at gæs og svaner ifølge naturkonsekvensrapporten hurtigt vil tilpasse sig nye områder at søge føde på.

Lolland Kommune har vurderet, at nedpløjning af roerester ved vindmøllerne er en effektiv afværgeforanstaltning, da det vil afholde bramgæs fra at bruge vindmølleområdet til fødesøgning. Kommunen har i forlængelse heraf bemærket, 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 har videre bemærket, at afværgeforanstaltningerne kræver tinglysning.

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

I forhold til kollisionsberegningen og udtagning af eksisterende vindmøller har Lolland Kommune oplyst, at der er lavet kollisionsberegninger for de syv eksisterende vindmøller, der skal tages ned i forbindelse med opstilling af de nye møller. Idet de syv 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 Lolland Kommune 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 en 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.

Lolland Kommune har endvidere oplyst, 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 har vurderet, 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.

Derudover har Lolland Kommune oplyst, at alle de omkringliggende marker og enge ved Natura 2000-området vurderes at være egnede alternative fouragerings- og rasteområder for de svaner og gæs, der bruger markerne nær vindmøllerne. Kommunen har i forlængelse heraf anført, 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.

Lolland Kommune har den 1. april 2022 oplyst til Miljø- og Fødevareklagenævnet, at de otte manglende høringssvar vedrørte processen omkring udvikling af en eksisterende kommuneplanramme, som blev stoppet i forbindelse med projektets afgrænsning. Kommunen vurderede derfor, at de manglende høringssvar var af mindre betydning i forhold til forslaget til lokalplan, der skulle sendes i høring. Kommunen bemærker endvidere, at indholdet i de manglende høringssvar var det samme, som de høringssvar, der senere kom med til politisk behandling i forbindelse med forslaget til lokalplanen.

2.11 Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet har ved afgørelse af 22. april 2022 ophævet Lolland Kommunes lokalplan nr. 360-131, som muliggjorde realiseringen af projektet.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

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

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

1. Plangrundlaget
2. Natura 2000-område N179 Nakskov Fjord og Inderfjord (fugle)

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet. Nævnet har dog fundet anledning til at anføre en række forhold, som Lolland Kommune vil skulle tage i betragtning i forbindelse med en fornyet behandling af sagen, se nærmere i afsnit 3.3.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Indledende bemærkninger

Formålet med miljøvurderingslovens regler er at sikre, at der gennemføres en vurdering af virkningerne på miljøet som grundlag for beslutningen om at give eller afslå tilladelse til projektyper, der kan påvirke miljøet væsentligt.

Miljøvurderingsreglerne medfører, at projekter, der kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, ikke må påbegyndes, før myndigheden skriftligt har meddelt tilladelse til at påbegynde projektet (miljøvurderingspligt).

Bygherren til et miljøvurderingspligtigt projekt skal efter miljøvurderingslovens § 20, stk. 1, udarbejde en miljøkonsekvensrapport, der indeholder en vurdering af projektets virkning på miljøet. Miljøkonsekvensrapporten skal mindst omfatte de oplysninger, som er angivet i miljøvurderingslovens § 20, stk. 2.

Det følger af miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, at myndigheden efter modtagelsen af miljøkonsekvensrapporten fra bygherren skal gennemgå rapporten med inddragelse af den fornødne ekspertise med henblik på at sikre, at den opfylder kravene i § 20. Myndigheden kan om nødvendigt indhente yderligere oplysninger fra bygherren til opfyldelse af kravene i § 20, stk. 2.

Den kompetente myndigheder træffer efter miljøvurderingslovens § 25 herefter afgørelse om, hvorvidt projektet kan tillades. Afgørelsen træffes på baggrund af bygherres ansøgning, miljøkonsekvensrapporten, eventuelle supplerende oplysninger, resultaterne af de høringer, der er foretaget, og myndighedens begrundede konklusion.

En § 25-tilladelse skal omfatte den begrundede konklusion og indeholde alle de miljømæssige betingelser, der er knyttet til afgørelsen, en beskrivelse af alle projektets særkender og de foranstaltninger, der påtænkes truffet for at undgå, forebygge eller begrænse og om muligt neutralisere væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, som bygherren skal gennemføre, og eventuelle overvågningsforanstaltninger. Det følger af miljøvurderingslovens § 27, stk. 1.

Myndigheden kan efter miljøvurderingslovens § 27, stk. 2, knytte vilkår til en § 25-tilladelse med henblik på opfyldelse af lovens formål. Vilkår skal stå i et rimeligt forhold til projektets art, placering og dimensioner samt omfanget af dets indvirkninger på miljøet.

Har projektet væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, skal myndigheden efter miljøvurderingslovens § 27, stk. 3, endvidere at stille vilkår for bygherrens overvågning heraf.

3.2.2 Ad 1) Plangrundlaget

Efter miljøvurderingslovens § 26 kan miljøministeren fastsætte regler om, at myndigheden ikke må meddele tilladelse til at påbegynde et projekt, før der er tilvejebragt det nødvendige plangrundlag for projektet efter planloven. Bestemmelsen giver ifølge forarbejderne mulighed for at sikre, [26] at der ikke udarbejdes en miljøkonsekvensvurdering uafhængigt af, om det beskrevne projekt kan placeres det pågældende sted. Bemyndigelsen er udmøntet i miljøvurderingsbekendtgørelsens § 11, som fastsætter, at hvis et projekt forudsætter planlægning efter planloven, må VVM-myndigheden ikke meddele § 25-tilladelse eller en tilladelse, som erstatter § 25-tilladelsen, til at påbegynde projektet, før det nødvendige plangrundlag for projektet er gældende efter planlovens regler herom.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet konstaterer, at Planklagenævnet ved afgørelse af 22. april 2022 har ophævet Lolland Kommunes lokalplan nr. 360-131, som muliggjorde realiseringen af projektet.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder i medfør af miljøvurderingsbekendtgørelsens § 11, at der herefter ikke foreligger det nødvendige plangrundlag for § 25-tilladelsen af 21. juni 2021 til opstilling af vindmøller ved Bogø Inddæmning. Afgørelsen lider derfor af en væsentlig retlig mangel.

3.2.3 Ad 2) Natura 2000-område N179, Nakskov Fjord og Inderfjord (fugle)

Det følger af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, at alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for et Natura 2000-områdets forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på Natura 2000-området under hensyn til områdets bevaringsmålsætninger. På baggrund af vurderingens konklusioner og med forbehold for undtagelsesbestemmelsen i stk. 4. giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at planen eller projektet ikke skader Natura 2000-områdets integritet, og når de – hvis det anses for nødvendigt – har hørt offentligheden.

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, finder også anvendelse i de tilfælde, hvor myndighedens tilslutning til projektet meddeles i form af en tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25. Der vil således ikke kunne gives tilladelse til et projekt efter miljøvurderingslovens § 25, hvis projektet vil kunne skade et Natura 2000-områdes integritet i strid med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

EU-Domstolen fortolker bestemmelsen i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, således, at myndigheden skal foretage en vurdering af, om det kan udelukkes, at en plan eller et projekt i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke opnåelse af gunstig bevaringsstatus for det udpegede område væsentligt, herunder om bevaringsstatus for de arter og/eller naturtyper, som området er udpeget for at beskytte vil blive påvirket væsentligt (væsentlighedsvurdering).

Hvis en sådan påvirkning på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, skal der, såfremt projektet ønskes fremmet, gennemføres en nær-mere vurdering (konsekvensvurdering). Denne vurdering skal omfatte alle aspekter af projektet, som kan påvirke den omhandlede lokalitet, og vurderingen skal udføres på baggrund af den bedste videnskabelige viden på området.[27]

De kompetente nationale myndigheder giver kun tilladelse til en aktivitet på den beskyttede lokalitet på betingelse af, at de 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.[28]

Ved en sådan vurdering finder forsigtighedsprincippet anvendelse.[29]

Det fremgår af habitatvejledningen, at spørgsmålet om, hvorvidt der kan ske skade på Natura 2000-områdets integritet, knytter sig til, hvordan planen eller projektet kan påvirke Natura 2000-områdets bevaringsmålsætninger. Bevaringsmålsætningerne for de enkelte Natura 2000-områder fastlægges i Natura 2000-planen, som Miljøstyrelsen udarbejder for de enkelte

områder. Natura 2000-planen gælder for de arter- og naturtyper, som Natura 2000-området er udpeget for at beskytte. At undgå skade på Natura 2000-områdets integritet indebærer således, at der ikke må ske skade på områdets udpegningsgrundlag. Konsekvensvurderingen skal holdes op mod bevaringsmålsætningen for Natura 2000-området, og herunder skal det vurderes, om den pågældende plan eller projektet hindrer opnåelse af bevaringsmålsætningerne for Natura 2000-området. Af vejledningen fremgår ligeledes, at konsekvensvurderingen på bedste videnskabelige grundlag endvidere skal undersøge, om området har en robusthed, hvorved en eventuel påvirkning ikke er til stede, er ubetydelig, eller falder inden for rammen af, hvad der er acceptabel påvirkning, samtidig med at skade eller forringelser af områdets integritet undgås. Hvis arter og naturtyper på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag fortsat kan være i gunstig bevaringsstatus eller bevæge sig i retning deraf, jf. Natura 2000-planens bevaringsmålsætninger, vil en række aktiviteter således kunne iværksættes, uden at disse betragtes som en varig skade på Natura 2000-områdets integritet. [30]

Det følger af habitatvejledningen,[31] at anlæg af vindmøller kan have en forstyrrende effekt, hvis de anlægges i nærheden af et Natura 2000-område, så for eksempel fuglearter, som Natura 2000-området er udpeget for at beskytte, forhindres i at udnytte levesteder i området, fordi vindmøllerne fungerer som en barriere.

EU-Domstolen har derudover fastslået, at konsekvensvurderingen skal indeholde fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner om virkningen af et projekt på et Natura 2000-område for så vidt angår samtlige de levesteder og arter, som området er udpeget for. [32]

Også levesteder uden for et Natura 2000-område skal medtages i en konsekvensvurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, hvis de er nødvendige for bevaringen af de levesteder og arter, som er på områdets udpegningsgrundlag.[33]

Kollision

Projektområdet ligger ca. 80 m. fra Natura 2000-område nr. 179, Nakskov Fjord og Inderfjord, som bl.a. omfatter fuglebeskyttelsesområde F88. Udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F88 omfatter bl.a. rørhøg, havørn, sangsvane, bramgås, knopsvane, og grågås.

Natura 2000-planens bevaringsmålsætninger,[34] omfatter bl.a., at tilstanden og det samlede areal af levesteder for sangsvane, grågås og bramgås som trækfugle i området sikres eller øges, således at der findes tilstrækkeligt egnede raste- og fødesøgningssteder for arterne, så området kan huse en tilbagevendende rastebestand på 2.700 sangsvane, 5.700 grågås og 5.400 bramgås.

Lolland Kommunes § 25-tilladelse af 21. juni 2021 bygger på Natura 2000-konsekvensvurderingen af 12. november 2020. Konsekvensvurderingens tabel 5.15 indeholder en opgørelse af det beregnede årlige antal kollisioner for seks fuglearter på udpegningsgrundlaget for projektet med oprindeligt 10 vindmøller. Opgørelsen er foretaget i % af det målsatte antal i Natura 2000-planen (bramgås, grågås og sangsvane). For arter uden et målsat antal er opgørelsen dog foretaget i % af det maksimalt observerede antal i området (knopsvane og sædgås) eller af det maksimalt observerede antal på det vestlige Lolland (havørn).

Det fremgår af konsekvensvurderingen i tilknytning hertil, at kollisioner i størrelsesordenen 1-2 % vurderes ikke at påvirke arterne på bestandsniveau. For sangsvane, grågå, knopsvane og sædgå vurderes det årlige antal kollisioner at være under de 1-2 %. For havørn viser opgørelsen en andel på 1,86 %. Det fremgår, at selvom antal af kollisioner for havørn udgør tæt på 2 % af bestanden i Natura 2000-området, vurderes antallet af kollisioner ikke at ville skade havørn på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området, da bestanden i Nakskov Fjord vil suppleres fra de omkringliggende sunde bestande. For bramgå svarer det beregnede antal årlige kollisioner afhængig af vindmølletype til 2,86-3,73 % af den målsatte bestand på 5.400 individer. Ved reduktion af antallet fra 10 til 8 vindmøller, brug af den mindste mølletype og indførelse af afværgeforanstaltninger, der tilskynder bramgæssene til at bruge området på en måde, så de ikke passerer igennem vindmølleområdet, vurderes det imidlertid, at det årlige antal kollisioner kan nedbringes til at udgøre under 2 % af bestanden i Natura 2000-området og dermed ikke medføre skade på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 179, Nakskov Fjord og Inderfjord. Kommunen henviser således også til konsekvensvurderingen i § 25-tilladelsens begrundede konklusion som begrundelse for tilladelsens vilkår J.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at Lolland Kommune ikke har haft det fornødne grundlag for ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl at fastslå, at de planlagte vindmøller ikke har skadelige virkninger for integriteten af Natura 2000-område nr. 179, Nakskov Fjord og Inderfjord. Nævnet har lagt vægt på, at den foretagne konsekvensvurdering bygger på, at kollisioner i størrelsesordenen 1-2 % vurderes ikke at påvirke arterne på bestandsniveau. Nævnet må således lægge til grund, at det for konsekvensvurderingens konklusioner reelt har været afgørende, at det beregnede antal årlige kollisioner for de enkelte fuglearter på udpegningsgrundlaget ikke overstiger 2 % af en given bestand bestående af det antal individer, som området ifølge Natura 2000-planens bevaringsmålsætninger skal kunne huse, eller af det maksimalt observerede antal, hvis arten ikke er målsat. Nævnet finder i den forbindelse, at kommunen ikke i tilstrækkeligt grad har redegjort for, at der som generelt kriterium for en acceptabel påvirkning af en given fuglebestand uanset art kan anvendes en øvre grænse på 2 %.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ikke fastlægger nogen særlig metode for gennemførelsen af en konsekvensvurdering. Vurderingen skal dog fortsat ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kunne fastslå, at planen eller projektet ikke har skadelige virkninger for Natura 2000-områdets integritet. Det gælder navnlig, hvor den anvendte metode som i det konkrete tilfælde bygger på helt generelle kriterier om den forholdsmæssige overdødelighed, som en given fuglebestand uanset art kan tåle.

I den forbindelse bemærker Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at Lolland Kommune under klagesagen har 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 har i forlængelse heraf anført, 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.

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

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, 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.^[35]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder imidlertid, at Lolland Kommune uanset henvisningen til ORNIS-kriteriet på 1 % fortsat ikke i tilstrækkelig grad har redegjort for, hvordan 2 % kan anvendes på samme måde som 1 %-kriteriet til at vurdere påvirkning af lokale bestande. Nævnet har lagt vægt på, at de tyske kilder, som kommunen har henvist til som eneste begrundelse for grænsen på 2 %, ikke omhandler den relative påvirkning af en given bestand fra øget dødelighed, men må forstås at vedrøre de kvantitative kriterier for vurderingen af vigtigheden af nærmere bestemte områder i Tyskland for trækfugle. § 25-tilladelsen lider derfor af en væsentlig retlig mangel.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ikke herved taget stilling til, om en skadelig påvirkning uden rimelig tvivl vil kunne udelukkes på andet grundlag set i forhold til Natura 2000-planens bevaringsmålsætninger om, hvor store bestande området skal kunne huse, og om arter og naturtyper på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag fortsat kan være i gunstig bevaringsstatus eller bevæge sig i retning deraf.

3.3 Miljø- og Fødevarerklagenævnets øvrige bemærkninger

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at Lolland Kommune ved en eventuel fornyet behandling bør foretage en ny konkret vurdering af kollisionsrisikoen samt påvirkningen i form af fortrængning af fuglearterne på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 179, Nakskov Fjord og Inderfjord. Det skal derved begrundes, 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.

Fokusarter

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker herunder, at Lolland Kommune bør foretage konkrete vurderinger og konklusioner for påvirkningen af eventuelle udvalgte fokusarter samt redegøre for, hvorfor øvrige arter på udpegningsgrundlaget ikke medtages i konsekvensvurderingen. Nævnet bemærker i denne forbindelse, at naturkonsekvensvurderingen ikke indeholder konkrete vurderinger af påvirkningen af rørhøg, ligesom der ikke er foretaget kollisionsberegninger i forhold til arten, på trods af, at rørhøg er udvalgt som fokusart. Nævnet bemærker i forlængelse heraf, at der ved feltundersøgelserne i 2018-2019 var 373 målinger af rørhøg i området.

Afværgeforanstaltninger

Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger til grund, at det beregnede antal kollisioner for bramgås fortsat ligger tæt på det kritiske niveau på 2 %, som Lolland Kommune selv har lagt til grund. Nævnet bemærker dog, at der ikke er foretaget konkrete beregninger af kollisionsrisikoen ved anvendelse af afværgeforanstaltningerne. Hvis kommunen ved en fornyet behandling af sagen fortsat vurderer, at afværgeforanstaltningerne er nødvendige og tilstrækkelige for at reducere påvirkningen af bramgæs til et acceptabelt niveau, skal effekten af de enkelte afværgeforanstaltninger som fastsat i § 25-tilladelsens vilkår vurderes konkret.

Indregnet reduktion med påvirkningen fra de 7 eksisterende møller

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker endvidere, at det fremgår af konsekvensvurderingen, at der i det endeligt beregnede antal årlige kollisioner for projektet med oprindeligt 10 møller i tabel 5.15 er fratrukket beregningstallet for de eksisterende 7 møller. Dette begrundes i konsekvensvurderingen med, at de angivne undvigeresponser er fremkommet ved iagttagelse af fugles adfærd overfor nye vindmølleparker, men at der i det pågældende projekt først nedtages 7 mindre vindmøller, som fuglene udviser undvigerespons overfor allerede i dag. Det vurderes derfor som sandsynligt, at fuglene i området har et antal årlige kollisioner med vindmøllerne allerede i dag eller har lært sig at undvige vindmøllerne. Nævnet bemærker hertil, at konsekvensvurderingen fortsat skal forholde sig til den fulde påvirkning fra det aktuelle projekt og ikke kun merpåvirkningen i forhold til de 7 eksisterende møller, som nedtages. Det udelukker principielt set ikke, at der ved opgørelsen af den fulde påvirkning fra det aktuelle projekt korrigeres for en eventuel undvigerespons, som fuglene i området antages at udvise allerede i dag. Lolland Kommune bør ved en fornyet behandling af sagen dog i givet fald redegøre for, hvordan en sådan undvigerespons må antages fortsat at gøre sig gældende ved den ændrede placering af vindmøllerne i det aktuelle projekt i forhold til placeringen af de 7 eksisterende vindmøller i dag.

Forstyrrelseszonen

Lolland Kommune skal ved en fornyet behandling af sagen endvidere sikre sig, at konsekvensvurderingen i fornødent omfang belyser forstyrrelseszonens *omfang*. Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker herved, at der i konsekvensvurderingen henvises til, at forstyrrelseszonen typisk er under 500 m og i de fleste tilfælde 100-200 m. Det fremgår imidlertid ikke, hvad forstyrrelseszonen vil være i dette konkrete tilfælde.

Ligeledes skal Lolland Kommunes ved en fornyet behandling af sagen sikre sig, at konsekvensvurderingen i tilstrækkeligt omfang belyser forstyrrelsens *varighed*, idet der i naturkonsekvensvurderingen ikke er foretaget en nærmere undersøgelse og vurdering af tilvænningsperioden. Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker herved, at der i naturkonsekvensvurderingen henvises til, at forstyrrelseszonen kan mindskes betragteligt over tid.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker herved desuden, at Lolland Kommune ikke i hverken § 25-tilladelsen, miljøkonsekvensrapporten 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.

Revideret basisanalyse og udkast til ny Natura 2000-plan

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker i øvrigt, det ved en eventuel fornyet vurdering bør inddrages, at der i november 2021 er udsendt en revideret basisanalyse og udkast til en ny Natura 2000-plan for Natura 2000-område nr. 179, Nakskov Fjord og Inderfjord.

Forholdet til undtagelsesbestemmelsen i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4

Endelig bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet vedrørende beskyttelsen af Natura 2000-område nr. 179, Nakskov Fjord og Inderfjord, alene har taget stilling til Lolland Kommunes konsekvensvurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Hvis kommunen ved en fornyet behandling af sagen finder, at projektet ikke uden rimelig tvivl kan udelukkes at skade Natura 2000-området integritet, kan projektet kun tillades efter undtagelsesbestemmelsen i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4. Det forudsætter efter bestemmelsen navnlig, at der foreligger bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning.

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Lolland Kommunes afgørelse af 21. juni 2021 om § 25-tilladelse til opstilling af vindmøller ved Bogø Inddæmning og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 1976 af 27. oktober 2021 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

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

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

[4] Natura 2000-plan 2016-2021, s. 8.

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

[6] Natura 2000-plan 2016-21, Nakskov Fjord og Indrefjord

(https://mst.dk/media/130910/n179_n2000plan_2016-21.pdf), s. 8.

[7] Resultat af observationer af havørn ved Bogø Inddæmning, dateret 5. september 2019 (herefter kaldt: *havørneundersøgelsen*).

[8] Fugleobservationer ved Bogø Inddæmning, dateret 15. juni 2020 (herefter kaldt: *fugleundersøgelsen*).

[9] Eftersøgning af rovfuglereder omkring Bogø Inddæmningen, dateret december 2020 (herefter kaldt: undersøgelsen af rovfuglereder).

[10] EU-Domstolens dom af 7. november 2018, i sag C-461/17, Holohan.

[11] EU-Domstolens dom af 14. januar 2016, i sag C-141/14, Kaliakra.

[12] EU-Domstolens dom af 7. september 2004, i sag C-127/02, Hjertemusling.

[13] 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.

[14] EU-Domstolens dom af 26. april 2017, i sag C-142/16, Moorburg.

[15] EU-domstolens dom af 11. april 2013, i sag C-258/11, Sweetman.

[16] Bekendtgørelse nr. 119 af 26. januar 2017 om lov om miljømål m.v. for internationale naturbeskyttelsesområder.

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

[18] Lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020, Bekendtgørelse af lov om planlægning.

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

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

[21] Vejledning om VVM i planloven nr. 9339 af 12. marts 2009.

[22] Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 21. juni 2013 om vindmøller ved Tjørneby, NMK-33-01037, NMK-3400153, NMK-4100110.

[23] Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 29. november 2013 om vindmølleplan for Varde Kommune, NMK-33-01183.

[24] Kommunen har 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.

[25] 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>).

[26] Jf. bemærkningerne til § 26 i forslag L147 til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (FT 2015/1).

[27] EU-Domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02 (Hjerte-muslingedommen), præmis 61, og dommens punkt 4.

[28] Se bl.a. sag C-404/09, Kommissionen mod Spanien, præmis 99.

[29] Se sag C-258/11, Sweetman, præmis 48.

[30] Vejledning nr. 48 til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter, Miljøstyrelsen, december 2020, s. 41f, med henvisning til sag C-258/11, Sweetman, præmis 30, 31, 39 og 40.

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

[32] Se sag C-461/17, Holohan m.fl., præmis 37.

[33] Se sag C-461/17, Holohan m.fl., præmis 39-40.

[34] Natura 2000-plan 2016-21, Nakskov Fjord og Indrefjord, s. 8.

[35] 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.

Sag:

21/13196,
21/11976,
og 21/11973

Dato:

22. april 2022.

Emner:

Miljøvurdering af ...

Miljø- og Fødevarerklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/miljoe-og-foedevareklagenaevnet/>) •
Nævnenes Hus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • mfkn@naevneneshus.dk
(<mailto:mfkn@naevneneshus.dk>)
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.digst.dk/mfkn-naevneneshus-dk>)