

MRF 2023.73

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 9. februar 2023, j.nr. 19/07994

Ikke medhold i klage over miljøvurdering af bekendtgørelse om planlægning for tilladelse til opstilling af vindmøller, da der ikke var grundlag for at tilsidesætte Erhvervsstyrelsens miljøvurdering under hensyn til bekendtgørelsens karakter af en overordnet plan og trin i planhierarkiet.

Erhvervsstyrelsen udstedte efter forudgående miljøvurdering bekendtgørelse nr. 923 af 6. september 2019 om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller med ikrafttræden den 13. september 2019, hvilket bl.a. betød, at højdebegrænsningen på 150 meter for vindmøller i den tidligere bekendtgørelse nr. 1590 af 10. december 2014 om planlægning for vindmøller blev ophævet, mens bestemmelserne om afstandskrav blev videreført. Forud for vedtagelsen af bekendtgørelse 2019/923 havde Erhvervsstyrelsen i februar 2019 udarbejdet en miljørapport, der både omfattede den tidligere bekendtgørelse fra 2014 og forslaget til den nye bekendtgørelse, og miljøvurderingen blev sammen med forslaget til bekendtgørelsen sendt i høring på Høringsportalen i juli og august 2018. ”Afgørelsen om miljøvurdering af bekendtgørelsen” blev påklaget af landsforeningen Naboer mod Kæmpevindmøller, som bl.a. gjorde gældende, at miljøvurderingen af bekendtgørelsens påvirkning af fugle var utilstrækkelig, og at miljøvurderingen af støj og de sundhedsskadelige virkninger ved fjernelse af den tidligere højdebegrænsning var utilstrækkelig. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) lagde til grund, at kravene til en miljøvurdering af en plan afhænger af den pågældende plans karakter eller trin i planhierarkiet. Angående vurderingen af støj anførte nævnet, at miljøvurderingen skal afgrænses, jf. miljøvurderingslovens § 11, hvorefter det fastlægges, hvilke forhold der skal vurderes i miljørapporten. Nævnet fandt ikke anledning til at tilsidesætte Erhvervsstyrelsens vurdering om ikke at inddrage en vurdering af støjpåvirkningen i miljørapporten, da bekendtgørelsen ikke

regulerede støj, der derimod er reguleret af bekendtgørelse nr. 135 af 7. februar 2019 om støj fra vindmøller, da de heri fastsatte grænseværdierne for støj er ufravigelige og også omfatter vindmøller over 150 meters højde, og da denne bekendtgørelse var blevet miljøvurderet i 2018, og der ikke efterfølgende var fremkommet væsentlig ny viden om støj fra vindmøller. Nævnet fandt, at Erhvervsstyrelsen i tilstrækkelig grad havde belyst påvirkningen af befolkningen og menneskers sundhed i miljørapporten, idet styrelsen havde inddraget relevante forhold, herunder betydningen af afstandskravene, udstrækning af vindmøllernes skyggegener samt forskellen på påvirkning på lokalt plan kontra landsplan. For så vidt angik både den visuelle påvirkning samt påvirkningen af fugle (habitattab) lagde nævnet vægt på, at der var tale om en overordnet plan, som ikke fastsatte vindmøllers endelige geografiske placering, og at påvirkningen måtte vurderes i forbindelse med det konkrete projekt. For så vidt angik påvirkningen af fugle bemærkede nævnet endvidere, at placeringen af det enkelte projekt var bestemmende for, hvilke relevante fugleforekomster der ville være i området, og at miljørapporten inddrog, at forskellige arter har forskellig respons og tilvænning til vindmøller. Indsigelsen om manglende vurdering af alternativer blev bl.a. afvist af nævnet med henvisning til, at der ikke i miljøvurderingsloven er krav om valg af en bestemt planlægningsløsning eller en pligt til at vurdere andre alternativer end 0-alternativet. Miljø- og Fødevarerklagenævnet kunne på denne baggrund ikke give medhold i klagen.

Kommentar: Afgørelsen giver anledning til tre kommentarer. For det første omtaler klagenævnet afgørelsen som en klage over selve miljøvurderingen, hvilket er uheldigt, da det rettelig er bekendtgørelsen om planlægning for vindmøller, der er den påklagede retsakt. Det er dog naturligvis korrekt, at klagen alene angik manglerne i miljøvurderingen, og at klagenævnet ikke har kompetence til på andre punkter at efterprøve bekendtgørelsen. For det andet efterlader afgørelsen en vis usikkerhed om, hvornår der i en miljørapport for en plan kan udelades en vurdering af bestemte faktorer under hensyn til det materielle indhold af planen. I den konkrete sag havde Erhvervsstyrelsen fundet, at støjforhold ikke skulle vurderes i miljørapporten for bekendtgørelsen om planlægning for vindmøller, da støj fra vindmøller reguleres af en særskilt bekendtgørelse. Nævnet tiltrådte denne afgrænsning af

MRF 2023.73

miljörapporten, men begrundede det yderligere med, at bekendtgørelsen om støj fra vindmøller selv var blevet miljøvurderet, og at der ikke efterfølgende var fremkommet væsentlig ny viden om støj fra vindmøller. Dette tyder på, at miljørapporten ikke som udgangspunkt vil kunne afgrænses sådan, at der kun vurderes miljøpåvirkningen på de faktorer, som direkte reguleres af planens indhold, hvilket forekommer velbegrundet henset til SMV-reglernes brede miljøbegreb og kravene til miljørapporten i miljøvurderingslovens § 12 og bilag 4. For det tredje savner nævnets afgørelse oplysning om den høring, som er gennemført af miljøvurderingsrapporten, og det kan her konstateres, at det ikke på Høringsportalen har været muligt at finde en offentlig høring af den i klagesagen omhandlede miljøvurdering af bekendtgørelse om planlægning for vindmøller. Miljøvurderingsrapporten har dog været sendt til Folketingets Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalget i februar 2019 – se saml. 2018-19, ERU alm. del, bilag 190.

Ikke medhold i klage over Erhvervsstyrelsens miljøvurdering af bekendtgørelse om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller

19/07994

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, jf. § 48, stk. 4.[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Erhvervsstyrelsens afgørelse om miljøvurdering af bekendtgørelse nr. 923 af 6. september 2019 om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller.

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.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 11. oktober 2019 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Landsforeningen Naboer til Kæmpevindmøller. Klager har indsendt supplerende bemærkninger den 10. november 2019.

Klager har navnlig anført, at:

- miljøvurderingen ikke forholder sig til alternativer,
- der ikke er dokumentation for, at tabet af habitat for fugle vil være stort set uændret ved at erstatte tre mindre møller med én stor mølle,
- det ikke er undersøgt tilstrækkeligt, om det kan påvirke befolkningen, når højdebegrænsningen ophæves, og
- støj fra vindmøller, herunder beregning af støj og kontrol med støjen samt den sundhedsmæssige påvirkning, ikke er undersøgt tilstrækkeligt.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1 Sagens baggrund

Bekendtgørelsen om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller, som den påklagede miljøvurdering angår, trådte i kraft den 13. september 2019, jf. bekendtgørelsens § 5.[4]

Regeringen og en række partier indgik i juni 2018 en energiaftale med henblik på at styrke den grønne omstilling. Af Energiaftalen fremgår blandt andet, at kommuner skal kunne planlægge for tidssvarende vindmøller på land.[5]

På daværende tidspunkt gjaldt den tidligere bekendtgørelse nr. 1590 fra 2014 om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller.[6] Med bekendtgørelse nr. 923 blev den tidligere bestemmelse i bekendtgørelse nr. 1590 § 2, stk. 2 om højdebegrænsning, som havde følgende ordlyd, ophævet:

"Der må kun fastsættes retningslinjer i kommuneplanen jf. § 11 a, stk. 1, nr. 5 for områder til opstilling af vindmøller med en totalhøjde på 150 m. eller derover, hvis vindmøllerne er til forsøgsformål. Ved vindmøller til forsøgsformål forstås:

1. Serie 0-møller.
2. Vindmøller, der er prototypecertificeret.
3. Vindmøller, der er ombygget til brug for forsøg i henhold til bekendtgørelse om teknisk certificeringsordning af vindmøller i Danmark"

Det bliver herefter op til de enkelte kommuner at afgøre, hvor høje vindmøller konkrete steder i landet må være.

Bekendtgørelse nr. 923 viderefører derudover den tidligere bekendtgørelses bestemmelser om planlægning for opstilling af vindmøller, blandt andet at der kun må opstilles vindmøller inden for områder, som er udpeget dertil i kommuneplanens retningslinjer, og at der ikke må gives tilladelse efter planloven til vindmøller nærmere nabobeboelse end fire gange møllens totalhøjde. Derudover indeholder bekendtgørelse nr. 923 blandt andet redegørelseskrav til en kommuneplan ved planlægning for vindmøller inden for 28 gange totalhøjden fra andre eksisterende eller planlagte vindmøller.

Bekendtgørelse nr. 923 om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller er udstedt i medfør af § 3, stk. 1, i planloven.[7]

2.2 Den påklagede afgørelse

Grundlaget for Erhvervsstyrelsens afgørelse om miljøvurdering er beskrevet i miljørapporten fra februar 2019 og den sammenfattende redegørelse fra juni 2019.

2.2.1 Afgrænsning og opbygning

Miljørapporten indeholder både en miljøvurdering af den tidligere gældende bekendtgørelse om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller fra 2014 samt forslaget til revideret bekendtgørelse, som er den nugældende bekendtgørelse nr. 923.

Det fremgår af miljørapporten, at miljøvurderingens indhold er afgrænset på baggrund af en afgrænsningsrapport, som blev sendt i høring hos relevante myndigheder den 13. december 2018. Det fremgår af miljørapportens afsnit 2, at miljørapporten er blevet afgrænset til at omfatte landskab, herunder kystlandskab, visuelle effekter og belysning, befolkning i forhold til visuelle gener, skyggeeffekter og rekreative forhold, biologisk mangfoldighed i forhold til fugle og flagermus og kulturarv i forhold til kirker og disses omgivelser.

2.2.2 Støj

Det fremgår af miljørapportens afsnit 7, at støj fra vindmøller er ikke vurderet i miljørapporten. Det skyldes, at støj fra vindmøller reguleres af bekendtgørelsen om støj fra vindmøller,[8] og at der er en selvstændig miljøvurdering af den bekendtgørelse, som i detaljer behandler påvirkninger fra støj og vibrationer fra vindmøller.

Det fremgår af miljørapportens afsnit 5, at bekendtgørelsen om støj fra vindmøllers § 4, stk. 1, indeholder grænseværdier for det mest støjbelastede punkt ved udendørs opholdsarealer, ved beboelse i det åbne land samt i områder med støjfølsom arealanvendelse ved vindhastigheder på henholdsvis 8 og 6 m/s. Bekendtgørelsens § 4, stk. 2, indeholder derudover grænseværdier for lavfrekvent støj indendørs i beboelse, i det åbne land samt indendørs i områder til støjfølsom arealanvendelse.

Derudover fremgår det af miljørapportens afsnit 5, at bekendtgørelsen om støj fra vindmøller supplerer den gældende bekendtgørelse om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller i forhold til at sikre en vis afstand mellem vindmøller og nærmeste bolig.

Af miljørapportens afsnit 6.2.5. fremgår, at afstandskravene til nabobeboelse i bekendtgørelsen om planlægning for og opstilling af vindmøller er en minimumsafstand, og at de skal ses i sammenhæng med de krav, der følger af bekendtgørelsen om støj fra vindmøller. Der kan dermed stilles krav om større afstand som følge af støj fra vindmøllerne.

I miljørapportens afsnit 7.2.2. er de visuelle påvirkninger på befolkningen vurderet. Det fremgår blandt andet heraf, at de visuelle påvirkninger fra vindmøller kan påvirke støjoplevelsen negativt og øge oplevelsen af gener fra vindmøllerne. Undersøgelser har ikke vist direkte helbredseffekter på grund af støj fra vindmøller, men der er i undersøgelser konstateret sammenhæng mellem støjgener og stresssymptomer.

2.2.3 Påvirkning af fugle

Miljørapporten indeholder i afsnit 8 en vurdering af påvirkningen af biologisk mangfoldighed, hvoraf det blandt andet fremgår, at en lang række faktorer har indflydelse på, hvorvidt vindmøller påvirker fugle negativt. Den enkelte mølles karakteristika har afgørende betydning, placeringen i landskabet, mølleparkens konfiguration, herunder vindmøllernes indbyrdes afstand m.v. må nødvendigvis tages i betragtning, når den potentielle påvirkning vurderes.

Der er desuden i miljørapporten henvist til erfaringer fra etableringen af testcentret for store vindmøller i Østerild, som er sammenlignelige med de vindmøller, der er beskrevet i miljørapportens miljøvurderingsscenarie. Det fremgår, at den endelige vurdering af påvirkningen må tage udgangspunkt i det konkrete projekt og dets placering i forhold til blandt andet relevante fugleforekomster.

Det fremgår desuden af miljørapportens afsnit 8.1, at miljøvurderingen af bekendtgørelsens ændring tager udgangspunkt i den forudsætning, at ændringen på landsplan vil føre til højere og færre vindmøller, fra ca. 4.300 vindmøller i dag til ca. 1.850 vindmøller i 2030).

Af miljørapportens afsnit 8.3.1, fremgår, at den foreslåede ændring om at fjerne højdegrænsen for vindmøller på land vil betyde, at vindmøllernes vingelængde og dermed rotorareal øges tilsvarende. Det vurderes derfor, at ændringen kan resultere i en øget påvirkning af fugle.

I forhold til habitattab fremgår det af miljørapportens afsnit 8.3.1.1, at det for mange fuglearter gælder, at habitattabet øges proportionalt med vindmøllernes højde:

"[...] hvorfor det vurderes, at ændringen i bekendtgørelsen isoleret set vil kunne øge dette for den enkelte vindmølle. I det tilfælde, at tre mindre vindmøller erstattes af én større vindmølle, vil det berørte område dog være stort set uændret, hvis det antages, at den sikkerhedsafstand som fuglene måtte opretholde i forhold til møllen, svarer til dens højde. Habitattabet ved tre 150 m høje vindmøller er således 211.950 m², mens det for én 250 m høj mølle er 196.250 m². [...]"

I forlængelse heraf er det vurderet, at ændringen dermed vil være af mindre betydning, idet det forudsættes, at førnævnte scenarie er gældende.

Det fremgår desuden, at det reelle habitattab må bero på en konkret vurdering, hvor der tages højde for den arts-specifikke respons, da der er indikationer på, at mindre fuglearter er mindre påvirkede end større arter. Derudover er det vigtigt at forhold sig til omfanget af habituering. Der er indikationer på, at visse rastefugle gradvist vænner sig til tilstedeværelsen af vindmøller, mens det omvendte kan være tilfældet for ynglefugle. Tilvænnning kan reducere habitattabet, men kan dog også medføre øget risiko for kollisioner.

2.2.4 Alternativer

Ifølge miljørapportens afsnit 2 anvender miljørapporten vindmøller med en maksimal højde på 250 m til at sammenligne miljøpåvirkningen med vindmøller, som forud for ændringen måtte være op til 150 m. Det fremgår desuden, at miljørapporten tager højde for, at det med ændringen af bekendtgørelsen også er tilladt at opstille vindmøller højere end 250 m. Hvert af de behandlede emner, som miljørapporten er afgrænset til at omhandle, indeholder i miljørapporten et afsnit om miljøvurdering af den eksisterende bekendtgørelse, hvor der er en begrænsning af vindmøllehøjden på 150 m, og et afsnit om miljøvurdering af ændring af bekendtgørelsen.

Det fremgår af miljørapportens afsnit 4.5, at Erhvervsstyrelsen i forbindelse med revision af bekendtgørelse om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller ikke har overvejet alternativer til ophævelse af højdebegrænsningen. 0-alternativet i denne sammenhæng er det samme som styrelsens vurdering af eksisterende forhold.

2.2.5 Påvirkning af befolkningen

Påvirkning af befolkningen vurderes i miljørapportens afsnit 7. Afsnittet indeholder en vurdering af påvirkningen af befolkningen i forhold til visuelle påvirkninger, skyggegener og refleksioner samt rekreative forhold. Støj og vibrationer vurderes ikke i afsnittet.

Miljørapportens afsnit 7.3.2. omhandler en vurdering af de visuelle påvirkninger for befolkningen. Det fremgår heraf, at der ikke foreligger viden, som peger på, at de visuelle påvirkninger fra vindmøller i sig selv påvirker befolkningen negativt. Der henvises i denne sammenhæng til en undersøgelse fra 2016, hvoraf det fremgår, at folk, der bor tæt på en vindmølle (mindre end 750 m), i højere grad føler sig generet af den, end mennesker der bor længere væk fra vindmøllen (mere end 750 m), og:

"[...] Det vurderes derfor, at en forøgelse af vindmøllers højde fra 150 m til 250 m i sig selv ikke vil medføre en ændret påvirkning af befolkning. Flere vil kunne se de højere vindmøller, men der vil blive færre og de vil stå længere væk."

Om skyggekast og refleksion fremgår det blandt andet af afsnit 7.2.1, at det opstår, når solen skinner og vindmøller kaster skygge. Den roterende skygge opleves som gentagne lysglimt og har størst potentiale til at virke generende, når solen står lavt på himlen. Det er i vejledning om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller anbefalet at software på møllerne programmeres, så den enkelte husstand maksimalt oplever 10 timer med skyggekast om året. [9] Det er derfor en meget begrænset periode, hvor den enkelt beboelse kan blive udsat for gener fra skyggekast. I en afstand på fire gange møllens totalhøjde kan skygger fra vingerne passere dagligt i to årlige perioder på 4-6 uger, hvor en passage kan vare op til 40 minutter. I den dobbelte afstand er perioderne ca. halvt så lange og passagen tager halvt så lang tid. I en afstand på fire gange møllens totalhøjde kan rotorens bredde ikke dække for halvdelen af solens diameter, og der dannes ikke kerneskygge. Når skyggekast forekommer, kan det virke generende for påvirkede naboer, men der er ikke evidens for, at skyggekast har en sundhedsskadelig effekt. Derudover fremgår det, at moderne vindmøller altid refleksbehandles, så risikoen for lysglimt er minimal. Desuden halveres refleksvirkningen fra vindmøllevingen i løbet af det første år. Det vil derfor kun være i yderst sjældne tilfælde, at en husstand oplever gener fra refleksioner fra vindmøller. Det er sandsynligt, at lysglimtene kan virke generende, når de opstår. Det har imidlertid ikke været muligt at finde videnskabelige artikler, der påviser en mulig sundhedspåvirkning fra disse sjældne lysglimt.

Af afsnit 7.3.1 om miljøvurdering af ændringen af bekendtgørelsen fremgår det, at skyggekast og refleksion også kan virke generende med højere vindmøller. Da de samme retningslinjer for acceptabel varighed af skyggekast og overfladebehandling af møllevingerne vil være gældende for højere vindmøller, vil den enkelte bolig ikke opleve en ændret påvirkningsgrad for så vidt angår disse mulige geneeffekter. Møllerne vil samtidig være længere væk fra de boliger, som potentielt kan blive påvirket. Samtidig vil en større vindmølle dreje langsommere, og lysglimtene vil derfor forekomme i en lavere kadence. Det er på den baggrund vurderet, at påvirkning af befolkningen fra skyggekast og refleksion som følge af en øget højde fra max 150 m til 250 m i realiteten ikke vil forekomme. Dette skyldes, at påvirkningen af den enkelte bolig vil være uændret.

Det fremgår af miljørapportens afsnit 7.2.3, at rekreative områder er vigtige for folkesundheden og befolkningens livskvalitet, og at adgangen til rekreative områder påvirker både det fysiske og det psykiske helbred positivt. Vindmøller kan medføre påvirkning af rekreative områder af forskellig art, særligt støj eller visuelle påvirkninger. For en visuel påvirkning af et rekreativt område vil det afhænge af flere faktorer, herunder afstanden til det rekreative område og landskabets type. Derudover har typen af det rekreative område

betydning, da der vil være en større påvirkning i et stille område end i et område med høj aktivitet eller et område, der i forvejen er omgivet af mange strukturer. Oplevelsen af, om vindmøller ved et rekreativt område opfattes som neutral, positiv eller negativ vil desuden variere fra person til person.

Det fremgår derudover af miljørapportens afsnit 7.3.3, at en vindmølle på 250 m vil medføre en større visuel påvirkning end en mølle på 150 m. Den øgede produktionskapacitet for en vindmølle på 250 m vil medføre, at der bliver opsat færre vindmøller med større afstand imellem. Der er henvist til to undersøgelser, hvor flertallet af de adspurgte foretrak den visuelle påvirkning fra færre større end flere små vindmøller. Det kan tyde på, at opsætning af færre møller på 250 m vil påvirke et område mindre end hvis der blev opsat flere mindre vindmøller, men den konkrete oplevelse af den visuelle påvirkning vil stadig i høj grad variere fra person til person, ligesom det landskab, hvor møllerne bliver opstillet, har betydning. Det må derfor konkret vurderes ved et aktuelt projekt. Det fremgår derudover, at i tilfælde af, at der opstilles vindmøller, der er højere eller lavere end 250 m, skal vindmøllerne fortsat placeres mindst fire gange møllehøjde fra nærmeste nabo, ligesom retningslinjer om skyggekast og lysreflekser fortsat gælder. Det vurderes derfor, at vindmøller, uanset højde, ikke vil have en øget påvirkning på befolkningen samt rekreative forhold relateret til skyggekast, refleksion eller visuelle påvirkninger i forhold til en vindmøllehøjde på 150 m, som er tilladt i dag.

2.2.6 Landskabelig påvirkning

Desuden er landskab vurderet i miljørapportens afsnit 6. Det fremgår af afsnit 6.1.2, at store vindmøller på land medfører visuelle påvirkninger på omgivelserne. Et redskab til vurdering af de visuelle påvirkninger er en inddeling i forskellige afstandszoner omkring vindmøller, kaldet konsekvenszoner. Fra konsekvenszonerne forventes vindmøller at være synlige, hvis de ikke er afskærmet af eksempelvis beplantning, bebyggelse eller lignende. Der skelnes typisk mellem nærzonen, mellemzonen og fjernzonen. Nærzonen for en vindmølle på 250 m vil være på 7 km, hvorimod nærzonen for vindmøller på 150 m er 5 km. Det fremgår dertil, at det er inden for nærzonen, at man vil opleve de mest markante visuelle påvirkninger, skyggekast og refleksioner.

Det fremgår af afsnit 6.3.1, at opstilling af vindmøller på mere end 150 m som udgangspunkt vil medføre en større landskabelig påvirkning, sammenlignet med opstilling af vindmøller under 150 m, men der er mange parametre at tage højde for i den sammenhæng. Med energiaftalen forventes en halvering af antallet af vindmøller frem mod 2030, og det må forventes, at nogle eksisterende vindmøllegrupper erstattes af nye og større, men færre møller, mens andre vindmøllegrupper nedtages uden at blive erstattet. På landsplan kan den visuelle påvirkning fra store vindmøller derfor forventes at blive reduceret i forhold til i dag, men lokalt og i de landskaber, hvor der opstilles vindmøller på mere end 150 m, kan påvirkningen være væsentlig og mere omfattende end i dag. Et større areal påvirkes som følge af den øgede synlighed, og det vurderes i sig selv at udgøre en øget landskabelig påvirkning.

Miljørapporten indeholder vurderinger af den visuelle påvirkning af naboer inden for nærzonen i afsnit 6.3.2.1. Afstanden til nabobeboelse skal fortsat være fire gange totalhøjden, og ved opstilling af 250 m høje vindmøller vil denne være 1000 m. For naboejendomme inden for nærzonen, hvor afstandskravet ikke medfører en ændret placering af vindmøllerne, uanset om der vælges en 150 m vindmølle eller én på 250 m, vil en højere vindmølle sandsynligvis

medføre større visuelle påvirkninger på grund af dens markante størrelse og synlighed. Det kan være en visuel fordel at placere færre, men større vindmøller, men det afhænger blandt andet af landskabets karakter, og beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Generelt vurderes de visuelle påvirkninger inden for nærzonen at være større ved valg af vindmøller over 150 m sammenlignet med vindmøller under 150 m.

Derudover er den landskabelige påvirkning vurderet i miljørapportens afsnit 6.3.2.2 for så vidt angår naboer i mellem- og fjernzonen. Vindmøller på 250 m er på størrelse med Storebæltsbroen og vil være synlige på afstande på til ca. 20 km afhængigt af landskabets karakter. Den visuelle påvirkning af naboer i mellem- og fjernzonen vil afhænge af det konkrete landskab, andre landskabs- og tekniske elementer og bevoksning mv.

Det fremgår derudover af afsnittet, at:

"[...] Generelt vurderes påvirkningen på naboer ved opstilling af 250 meter vindmøller selv ved meget store afstande generelt at være større sammenlignet med 150 meter vindmøller, fordi influensområdet er større og vindmøllerne vil udgøre mere dominerende tekniske anlæg. [...]"

Det anføres dertil, at antallet af vindmøller og den konkrete højde og placering i landskabet imidlertid er vigtige faktorer i vurderingen af påvirkningerne i mellem- og fjernzonen, idet færre vindmøller kan opleves mindre forstyrrende end mange mindre vindmøller på grund af forhold vedrørende rotation, opstillingsmønster og den horisontale udstrækning.

2.3 Klagens indhold

Klager har anført, at hverken miljørapporten eller den sammenfattende redegørelse behandler alternativer til den foreslåede ændring, hvor højdebegrænsningen bliver ophævet. Det er ikke retvisende kun at vise eksempler i miljørapporten på anlæg med en totalhøjde på 250 m, da der allerede i testcentre er givet tilladelse til opførelse af vindkraftværker på 330 m i totalhøjde.

Klager har anført, at miljørapportens vurdering af habitattab for fugle ikke er retvisende, da der ikke findes dokumentation for, at habitattabet vil være stort set uændret ved at fjerne tre mindre vindmøller og erstatte disse med én større mølle.

Klager har anført, at der ikke er en database for vindkraftsanlægs støjudsendelse og helbredsrisici for naboer, og det er derfor uforvarsligt at tillade endnu højere vindmøller. Klager har henvist til, at Kræftens Bekæmpelses sundhedsundersøgelse blev lavet på baggrund af data fra 1982 til og med 2013, hvor de opstillede vindmøller overvejende var små. Der er siden januar 2014 opstillet mange nye meget store anlæg, hvis effekt på mennesker aldrig er blevet undersøgt. Kræftens Bekæmpelses undersøgelses klare resultater i forhold til hjertekarsygdomme og natlig lavfrekvente støj blev ikke betragtet som opmærksomhedskrævende, ligesom resultater om vindmøllenaboers øgede brug af søvnmedicin og depressionsdæmpende medicin blev vurderet som ubetydelige.

Klager peger navnlig på, at der ikke er udført lægefaglige vurderinger af det nuværende afstandskrav for vindmøller på fire gange totalhøjden. En tilladelse til højere vindkraftværker end de nuværende med endnu større støjbredelse, særligt lavfrekvent støj og infralyd, vil gå direkte imod den nuværende forskning på området og på sigt betyde, at befolkningen i nærområderne til vindmøller vil lide sundhedsmæssig overlast. Dertil kommer, at notatet fra Sundhedsstyrelsen fra februar 2019 og Kræftens Bekæmpelses registerundersøgelse ikke er

nævnt i miljørapporten. Klager påpeger, at miljørapporten ikke i tilstrækkeligt omfang inddrager helbred i forhold til afskaffelse af højdebegrænsningen, på trods af, at der er indikationer på helbredsmæssige negative påvirkninger i nærområdet til vindkraftværker, hvilket er en væsentlig mangel.

Miljørapporten indeholder ifølge klager modsigelser i forhold til påvirkningen af naboer til vindkraftværker, hvis højdebegrænsningen fjernes. Klager henviser til, at det af miljørapportens afsnit 7.3.2. fremgår, at det vurderes, at en forøgelse af vindmøllers højde fra 150 m til 250 m i sig selv ikke vil medføre en ændret påvirkning af befolkningen, og at flere vil kunne se de højere vindmøller, men at der vil blive færre, som står længere væk. Samtidig fremgår det af afsnit 6.3.2.2., at påvirkningen på naboer ved opstilling af 250 m vindmøller selv ved store afstande generelt vurderes at være større sammenlignet med 150 m vindmøller, fordi influensområdet er større og møllerne vil udgøre mere dominerende tekniske anlæg. Klager har anført, at der ikke findes videnskabelig sikkerhed for, at ændringen ikke vil medføre en ændret påvirkning af befolkningen.

Ifølge klager indeholder miljørapporten ikke en vurdering af, at flere mennesker vil blive påvirket negativt, når nærzonen ændres fra 5 km til 7 km i de tilfælde, hvor der opstilles vindkraftværker med en højde på 250 m.

På trods af at det efter klagers opfattelse ikke er muligt at kontrollere støj fra vindmøller, herunder de dybeste og mest generende frekvenser, ønsker Erhvervsstyrelsen at tillade endnu større vindkraftværker end de nu tilladte på 150 m. Klager har desuden anført, at Erhvervsstyrelsen har tilsidesat forsigtighedsprincippet ved at ændre lovgivningen. Klager har desuden anført, at Erhvervsstyrelsen ikke påtager sig det fulde ansvar for deres beslutning, da Miljøstyrelsen og Sundhedsstyrelsen skal stå til regnskab for beslutningen om at tillade højere vindmøller, hvilket forekommer urimeligt. Klager har i forlængelse heraf anført, at Miljøstyrelsen er bekendt med den utilstrækkelige vindmøllebekendtgørelse og Sundhedsstyrelsen er bekendt med den store usikkerhed omkring helbredsskader fra vindkraftstøj.

Klager har desuden anført en række betragtninger om, hvordan vindmøllestøj bliver beregnet, herunder at det ikke måles i naboers hjem, og at det er vindindustriens egen software, der laver beregningerne. Derudover har kommunerne ikke mulighed for at kontrollere støj fra vindmøller, da der ikke kan måles baggrundsstøj, da kommunerne ikke kan bestille uafhængige målinger, og da der ikke måles støj ved de dybeste og mest generende frekvenser. Desuden er støjreglerne tilpasset vindindustriens ønsker om, at Danmark skal være et vigtigt eksportmarked og udstillingsvindue. Derudover har klager henvist til en e-mail fra Sundhedsstyrelsen, hvor styrelsen udtaler, at der i den videnskabelige litteratur indtil nu ikke er påvist negative helbredseffekter af vindmøllestøj, men at der imidlertid senere kan vise sig at være negative helbredseffekter af vindmøllestøj, og at styrelsen kun kan udtale sig ud fra eksisterende viden. Klager er ikke enig i dette, da der findes international forskning om infralyd og helbredsskader, og da det ikke stemmer overens med undersøgelser fra Kræftens Bekæmpelse. Efter klagers opfattelse bør danskernes helbred og velvære have større prioritet end vindmølleindustriens ønske om at lave Danmark til et udstillingsvindue. Klager har herudover henvist til en irsk dom, hvor naboer fik ret i deres klager over støjgener og helbredspåvirkning. Endelig har klager anført, at støjbekendtgørelsen ikke er miljøvurderet med den foreslåede fjernelse af højdebegrænsningen.

2.4 Førsteinstansens bemærkninger til klagen

Erhvervsstyrelsen har til klagen den 30. oktober 2019 bemærket, at bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i planlovens § 3, stk. 1. Ændringen af bekendtgørelsen medfører, at kommunerne kan planlægge for vindmøller højere end 150 m. Kommunernes retningslinjer for placering af vindmøller skal være i overensstemmelse med bekendtgørelse om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller.

Miljøvurderingen er gennemført efter reglerne om miljøvurdering af planer og programmer, jf. miljøvurderingslovens § 12, stk. 1 og stk. 2. Miljøvurderingen indeholder de oplysninger, der med rimelighed kan forlanges, idet bekendtgørelsen sætter rammer for planlægningen på et overordnet niveau.

I forhold til alternativer henviser Erhvervsstyrelsen til miljørapportens afsnit 4.5 og oplyser, at Erhvervsstyrelsen ikke har overvejet alternativer til ophævelse af højdebegrænsningen, men at 0-alternativet er det samme som vurderingen af eksisterende forhold.

Til klagepunktet om faglig dokumentation for, at tabet af habitat vil være stort set uændret, oplyser Erhvervsstyrelsen, at miljørapporten ikke regulerer opstilling af vindmøller på konkrete lokaliteter. Vurderingen i miljørapporten er derfor baseret på generelle erfaringer og undersøgelser. Den endelige vurdering af vindmøllernes påvirkning af blandt andet fugle vil derfor skulle foretages i forbindelse med kommunernes planlægning for konkrete vindmølleprojekter.

Erhvervsstyrelsen oplyser, at helbredsforhold er behandlet i miljørapportens afsnit 5, afsnit 6.2.5 og afsnit 7. Da støj fra vindmøller reguleres af bekendtgørelse om støj fra vindmøller, har Erhvervsstyrelsen ikke behandlet støj i miljørapporten. Erhvervsstyrelsen har herudover bemærket, at grænseværdier for støj fra vindmøller ikke kan fraviges, og at værdierne altid skal overholdes uafhængig af vindmøllens højde.

I forhold til helbredsundersøgelsen fra 2013 foretaget af Kræftens Bekæmpelse oplyser Erhvervsstyrelsen, at undersøgelsen havde til formål at belyse, om støj fra vindmøller kan forårsage hjerte-karlidelser, depression, højt blodtryk, søvnforstyrrelser, diabetes og påvirkning af fødselsvægt. Undersøgelsen blev afsluttet i foråret 2019.

Erhvervsstyrelsen peger også på, at miljørapporten, der blev udarbejdet i forbindelse med ændring af bekendtgørelse om støj fra vindmøller, konkluderer, at der ikke er fremkommet ny viden om sammenhængen mellem støj fra vindmøller og helbredseffekter.

For så vidt angår klagepunktet om, at der ikke er videnskabeligt belæg for, at ændringen af bekendtgørelsen ikke vil medføre en ændret påvirkning af befolkningen, henviser Erhvervsstyrelsen til miljørapportens afsnit 7, hvorefter afstandskravet på minimum 4 gange totalhøjden af en vindmølle til nabobeboelsen fastholdes. Erhvervsstyrelsen henviser til, at den forventede højere produktionskapacitet for en 250 m høj vindmølle sammenlignet med en 150 m høj vindmølle vil medføre, at der på sigt forventes opsat færre vindmøller. Samtidig øges afstanden mellem vindmøllerne og de nærmeste naboer. Det vurderes, at en forøgelse af vindmøllers højde til mere end 150 m ikke vil medføre en ændret påvirkning af befolkningen.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse

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

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i denne klagesag taget stilling til, om Erhvervsstyrelsens miljøvurdering opfylder kravene til en miljøvurdering efter miljøvurderingsloven i forhold til støj, påvirkning af befolkningen, påvirkning af fugle samt alternativer.

Efter nævnets vurdering er der ikke med klagen i øvrigt fremkommet forhold, der kan føre til ændring af førsteinstansens afgørelse.

3.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Indledende bemærkninger

Det fremgår af miljøvurderingslovens § 48, stk. 4, at er en plan eller et program eller ændringer deri ikke udarbejdet i henhold til lov, eller giver den pågældende lov ikke mulighed for klage, kan myndighedens afgørelse, som træffes ved gennemførelsen af en miljøvurdering efter § 8, stk. 1, påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet for så vidt angår retlige spørgsmål.

Miljø- og Fødevarerklagenævnets behandling af retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglige hensyn, lighed og proportionalitet. Klager over retlige spørgsmål skal ses i modsætning til klager over skønsmæssige spørgsmål, som omfatter myndighedernes konkrete vurdering og afvejning af hensyn ved behandling af en sag om tilvejebringelse af en miljøvurdering af en plan eller et program.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet kan dermed ikke tage stilling til, om en afgørelse er hensigtsmæssig eller rimelig i forhold til f.eks. omboendes interesser. Endvidere fastlægger miljøvurderingsloven ikke i sig selv grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller alene krav til grundlaget for beslutningerne og til procedurerne herfor.

Det er et retligt spørgsmål, om en miljørapport er udarbejdet i overensstemmelse med miljøvurderingsloven, herunder om afgørelsen indeholder de oplysninger, der fremgår af lovens § 12 og bilag 4.

Derimod er det ikke et retligt spørgsmål, om bekendtgørelsen er hensigtsmæssig, og Miljø- og Fødevarerklagenævnet kan ikke i forbindelse med en klage over miljøvurderingen af bekendtgørelsen tage stilling til, om Erhvervsstyrelsen burde have vedtaget den. Nævnet kan desuden ikke i forbindelse med klagen tage stilling til, om de regler, som er fastsat i støjbekendtgørelsen om beregninger og kontrol af støj fra vindmøller, er hensigtsmæssige.

3.2.2 Erhvervsstyrelsens miljørapport

Det fremgår af miljøvurderingslovens § 12, stk. 1, at når myndigheden skal gennemføre en miljøvurdering i henhold til lovens § 8, stk. 1, skal myndigheden udarbejde en miljørapport, der på grundlag af de oplysninger, der er nævnt i lovens bilag 4, vurderer den sandsynlige

væsentlige indvirkning på miljøet af planens eller programmets gennemførelse og rimelige alternativer under hensyn til planens eller programmets mål og geografiske anvendelsesområde.

Endvidere følger det af miljøvurderingslovens § 12, stk. 2, at miljørapporten skal indeholde de oplysninger, som med rimelighed kan forlanges med hensyntagen til den aktuelle viden og gængse vurderingsmetoder og til, hvor detaljeret planen eller programmet er, hvad planen eller programmet indeholder, på hvilket trin i et beslutningsforløb planen eller programmet befinder sig, og hvorvidt bestemte forhold vurderes bedre på et andet trin i det pågældende forløb.

Miljøvurderingslovens § 12, stk. 2, gennemfører SMV-direktivets artikel 5, stk. 2, hvor det yderligere fremgår, at formålet er at undgå dobbeltvurdering. Ligeledes fremgår det af direktivets præambelbetragtning 9, at medlemsstaterne for at undgå dobbeltarbejde, hvor det er hensigtsmæssigt, bør tage hensyn til, at vurderingerne vil blive foretaget på forskellige niveauer i hierarkiet af planer og programmer.

Kravene til omfanget og intensiteten af vurderingerne afhænger bl.a. af den pågældende plans karakter og trin i planhierarkiet. Miljøvurderingsloven fastlægger ikke, hvilke konkrete undersøgelser en myndighed skal foretage, eller hvilke metoder der skal anvendes. Navnlig når der er tale om helt overordnet planlægning, bør der efter Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis efter omstændighederne indrømmes den ansvarlige myndighed et vist råderum ved vurderingen af, hvilke oplysninger det vil være nødvendigt at indhente til brug for en miljørapport.[10]

Af forarbejderne til miljøvurderingslovens § 12 fremgår tilsvarende, at myndigheden må afpasse detaljeringniveauet for oplysninger mv. efter den pågældende plans eller programs detaljeringniveau, hvad den indeholder og dens placering i et eventuelt større kompleks af planer som f.eks. overordnede planer, der suppleres med indsatsplaner eller kommuneplanstrategier, kommuneplaner og lokalplaner.[11]

Vurdering af støj

Efter miljøvurderingslovens bilag 4, litra f, skal miljørapporten bl.a. indeholde oplysninger om den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder på spørgsmål om befolkningen og menneskers sundhed. Det følger af miljøvurderingslovens § 12, stk. 2, at miljørapporten skal indeholde de oplysninger, der med rimelighed kan forlanges, bl.a. med hensyntagen til på hvilket trin i beslutningsforløbet planen eller programmet befinder sig, og hvorvidt bestemte forhold vurderes bedre på et andet trin.

I forbindelse med gennemførelsen af en miljøvurdering skal det afgrænses, hvilket indhold der skal være i miljørapporten (afgrænsningsfase eller scopingfase), jf. miljøvurderingslovens § 11. Formålet med afgrænsningsfasen er at fastlægge, hvilke forhold der skal behandles i miljørapporten og at fastlægge et egnet detaljeringniveau for den konkrete vurdering, og skal desuden anvendes at tage stilling til, om en vurdering af alternativer er relevant.[12]

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Erhvervsstyrelsens vurdering af, at støj fra vindmøller ikke skulle særskilt vurderes i miljørapporten.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at Erhvervsstyrelsen har afgrænset miljørapporten til at omhandle en vurdering af landskab, befolkning i forhold til visuelle gener, skyggeeffekter og rekreative forhold, biologisk mangfoldighed og kulturarv. Nævnet har desuden lagt vægt på, at bekendtgørelsen ikke indeholder bestemmelser, der regulerer støj, da støj fra vindmøller reguleres af bekendtgørelsen om støj fra vindmøller, som blandt andet fastsætter grænseværdier ved nabobeboelser og stiller krav til måling af støj og tilsyn. Disse grænseværdier kan ikke fraviges, og grænseværdierne omfatter også vindmøller med en totalhøjde over 150 m. Nævnet bemærker, at der er en selvstændig miljøvurdering af bekendtgørelsen om støj fra vindmøller fra 2018, som behandler påvirkninger fra støj fra vindmøller.^[13] Efter nævnets opfattelse er der desuden ikke efterfølgende fremkommet væsentlig ny viden om støj fra vindmøller.

Vurdering af påvirkning af befolkningen

Efter miljøvurderingslovens bilag 4, litra f, skal miljørapporten bl.a. indeholde oplysninger om den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder på spørgsmål om befolkningen og menneskers sundhed. Det følger af miljøvurderingslovens § 12, stk. 2, at miljørapporten skal indeholde de oplysninger, der med rimelighed kan forlanges, bl.a. med hensyntagen til på hvilket trin i beslutningsforløbet planen eller programmet befinder sig, og hvorvidt bestemte forhold vurderes bedre på et andet trin.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at Erhvervsstyrelsen i miljørapporten i tilstrækkelig grad har belyst påvirkning af befolkningen og menneskers sundhed.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har lagt vægt på, at det af miljørapporten fremgår, at der vil være en visuel påvirkning på omgivelserne, når der opstilles vindmøller, og at denne påvirkning vil være større, når vindmøllerne er over 150 m. Det er desuden inddraget, at det må forventes, at det samlede antal landvindmøller reduceres, hvorfor den visuelle påvirkning på landsplan kan blive mindre, men at påvirkningen lokalt kan være væsentlig og mere omfattende end i dag, når der opstilles højere vindmøller. Der er derudover særligt i forhold til naboer i nærzonen inddraget, at der med højere vindmøller vil være længere afstand til naboer, da der fortsat er et afstandskrav på fire gange vindmøllens højde. Det er vurderet, at de visuelle påvirkninger inden for nærzonen generelt vil være større med større vindmøller. Efter nævnets opfattelse er der desuden ikke en sådan uoverensstemmelse mellem miljørapportens afsnit 6.3.2.2. og afsnit 7.3.2., at det udgør en retlig mangel ved miljørapporten. I den forbindelse bemærker nævnet, at formålet med de to afsnit er forskelligartede – henholdsvis vurdering af den landskabelige påvirkning og visuelle påvirkning – samt at afsnittene er konkret begrundet.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har desuden lagt vægt på, at det af miljørapporten fremgår, at skyggekast kan være generende. Det er desuden beskrevet, at afstandskravet på fire gange vindmøllehøjden begrænser genen, ligesom det er beskrevet, at det i vejledningen er anbefalet, at der maksimalt er 10 timers skyggekast ved den enkelte husstand om året. Nævnet har i forhold til refleksion lagt vægt på, at det er beskrevet, at det kan virke generende, men at vindmøller refleksbehandles. For både skyggekast og refleksion er det desuden inddraget, om der er evidens for, at det kan påvirke menneskers sundhed.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har herudover lagt vægt på, at Erhvervsstyrelsen i miljørapporten har inddraget, at der kan være en påvirkning af rekreative områder fra vindmøller, og at en 250 m vindmølle kan betyde en større visuel påvirkning. Der er desuden

inddraget undersøgelser af opfattelsen af vindmøller, ligesom det er beskrevet, at oplevelsen af vindmøller i landskabet kan være forskellig fra person til person, og afhænger af, i hvilket landskab møller placeres. Nævnet bemærker, at der er tale om en overordnet bekendtgørelse, som ikke fastsætter vindmøllers endelige geografiske placering, og at der skal foretages en vurdering af blandt andet den visuelle påvirkning ved de enkelte konkrete projekter.

Vurdering af påvirkning af fugle (habitattab)

Efter miljøvurderingslovens bilag 4, litra f, skal miljørapporten bl.a. indeholde oplysninger om den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder på spørgsmål om fauna. Det følger af miljøvurderingslovens § 12, stk. 2, at miljørapporten skal indeholde de oplysninger, der med rimelighed kan forlanges, bl.a. med hensyntagen til på hvilket trin i beslutningsforløbet planen eller programmet befinder sig, og hvorvidt bestemte forhold vurderes bedre på et andet trin.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Erhvervsstyrelsens vurdering af påvirkning på fugle som følge af habitattab.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at der er tale om en bekendtgørelse, som ikke indeholder konkrete bestemmelser om, hvor vindmøller kan eller skal placeres. Når der er tale om en overordnet plan – i dette tilfælde en bekendtgørelse – må der efter omstændighederne indrømmes den ansvarlige myndighed et vist råderum ved vurderingen af, hvilke oplysninger det vil være nødvendigt at indhente, og hvor detaljeret grundlaget for miljørapporten skal være.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har desuden lagt vægt på, at Erhvervsstyrelsen i det konkrete tilfælde har foretaget en faglig vurdering ud fra en forudsætning om, at ændringen vil føre til færre men højere vindmøller. Erhvervsstyrelsen har inddraget det forhold, at det isoleret set vil kunne øge habitattabet ved den enkelte vindmølle, når vindmøllen er højere, men at habitattabet samlet set vil være mindre end habitattabet ved tre mindre vindmøller. Nævnet har desuden lagt vægt på, at Erhvervsstyrelsen har beskrevet i miljørapporten, at forskellige arter har forskellig respons og tilvæning til vindmøller.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at den endelige vurdering af konkrete projekters påvirkning på fugles habitater må foretages på det tidspunkt, hvor der konkret ansøges om opstilling af vindmøller på en bestemt lokation, og hvor denne placering kan vurderes i forhold til relevante fugleforekomster i det konkrete område.

Vurdering af alternativer

Det fremgår af miljøvurderingsloven, at en miljørapport skal fastlægge, beskrive og evaluere rimelige alternativer under hensyn til planens mål og geografiske anvendelsesområde, jf. § 12, stk. 1.

Efter miljøvurderingslovens bilag 4, litra b, skal miljørapporten bl.a. indeholde oplysninger om de relevante aspekter af den nuværende miljøstatus og dens sandsynlige udvikling, hvis planen eller programmet ikke gennemføres. Dette betegnes også 0-alternativet.

Miljøvurderingslovens bilag 4, litra h, fastsætter, at en miljørapport bl.a. skal indeholde en kort skitsering af grunden til at vælge de alternativer, der har været behandlet, og en beskrivelse af hvorledes vurderingen er gennemført.

Forpligtelsen til at fastlægge, beskrive og evaluere rimelige alternativer skal ses i sammenhæng med formålet med en miljøvurdering af en plan eller et program, som er at sikre, at planens eller programmets indvirkning på miljøet inddrages og bidrager til, at der træffes en begrundet og oplyst afgørelse om planens eller programmets endelige udformning. Valget og udformningen af rimelige alternativer foretages med udgangspunkt i planens eller programmets mål og geografiske anvendelsesområde. Det medfører, at rimelige alternativer kan bestå i en vurdering af specifikke aktiviteter eller i en beskrivelse af mere generelle scenarieudviklinger, da det afhænger af planens eller programmets indhold og mål. Til gengæld skal det valgte alternativ være realistisk, og det vil sige muligt at realisere i stedet for det påtænkte.^[14]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Erhvervsstyrelsens vurdering af alternativer i miljørapporten.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at den eksisterende regulering på området med en højdebegrænsning på 150 m er beskrevet og vurderet, og at det fremgår, at det er vurderingen af de eksisterende forhold, det vil sige 0-alternativet.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har desuden lagt vægt på, at der er tale om en overordnet bekendtgørelse, som ikke regulerer vindmøllernes endelige placeringer og højder, og at der ikke synes at være et oplagt rimeligt alternativ, som bør inddrages ved miljøvurdering af ophævelse af højdebegrænsningen. Nævnet bemærker, at miljøvurderingsloven ikke indeholder krav om, at der skal vælges en bestemt planlægningsmæssig løsning frem for en anden, eller indeholder en pligt til altid at vurdere andre alternativer end 0-alternativet. Nævnet har herudover lagt vægt på, at miljørapporten tager højde for, at der kan opstilles vindmøller med en højde på mere end 250 m.

3.3 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Erhvervsstyrelsens miljøvurdering af bekendtgørelse nr. 923 af 6. september 2019 om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2022 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

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

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

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

[5] Energiaftale indgået den 29. juni 2018 mellem daværende regering og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Enhedslisten Alternativet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti, side 5.

[6] Bekendtgørelse nr. 1590 af 10. december 2014 om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller.

[7] Lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020 om planlægning.

[8] Bekendtgørelse nr. 135 af 7. februar 2019 om støj fra vindmøller.

[9] Vejledning om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller, udgivet af Naturstyrelsen, Miljøministeriet 2015.

[10] Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 7. juli 2011 i sag NMK-41-00023.

[11] Forslag L 147 til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), som fremsat den 3. marts 2016, de specielle bemærkninger til § 12.

[12] Miljøstyrelsens udkast til vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), Konkrete projekter, 2022, s. 52.

[13] Miljøvurderingen samt øvrige høringsdokumenter til bekendtgørelse om støj fra vindmøller kan tilgås via [høringsportalen \(https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/62063\)](https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/62063).

[14] Forslag L 147 til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), som fremsat den 3. marts 2016, de specielle bemærkninger til § 12.

Sag:

19/07994

Dato:

9. februar 2023.

Emner:

Miljøvurdering af ...

Miljø- og Fødevareklagenævnet (<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 \(https://www.was.digst.dk/mfkn-naevneneshus-dk\)](https://www.was.digst.dk/mfkn-naevneneshus-dk)