

MRF 2024.53

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 23. februar 2024, j.nr. 23/10651

Stadfæstet Jammerbugt Kommunes lovliggørende VVM-tilladelse til etablering af ni 150 m høje vindmøller ved Thorup-sletten, da kommunen i tilstrækkeligt omfang havde sikret sig, at projektet ikke skadede Natura 2000-områders integritet eller beskadigede bilag IV-arters yngle- eller rasteområder. Villkårsændring om skyggekast.

I oktober 2018 meddelte Jammerbugt og Vesthimmerlands Kommuner VVM-tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25 til etablering af i alt 18 vindmøller på Thorup-sletten som led i et tværkommunalt projekt. Efter klager blev de to VVM-tilladelser og plangrundlaget for vindmølleparken ophævet i marts 2021 grundet mangler i konsekvensvurderingen efter habitatdirektivets art. 6, stk. 3 (MRF 2021.121 Mfk og MRF 2021.65 Pkn). I juni 2023 meddelte Jammerbugt Kommune lovliggørende VVM-tilladelse til 9 af de opstillede vindmøller med en højde på 150 m. Den lovliggørende VVM-tilladelse blev påklaget af en omboende, N, der bl.a. anførte, at klager ikke var blevet partshørt, at der ikke var afholdt borgermøde om projektet, at undersøgelsesperioden for flagermus ikke opfyldte kravet i forvaltningsplanen, at et vilkår for vindmøllestop for flagermus skulle ændres, at oplysninger om skyggekast i miljøkonsekvensrapporten var mangelfulde, og at der ikke var fastsat tiltag for at nedbringe det samlede årlige skyggekast for klagers ejendom. N anfægtede endvidere fugleundersøgelsen. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) fandt indledningsvis, at N var part og dermed skulle have været partshørt. Nævnet lagde bl.a. vægt på, at det årlige skyggekast på N's ejendom fra projektets vindmøller udgjorde 12 timer og 58 minutter, og at det forhold, at der tidligere var meddelt VVM-tilladelse til projektet, ikke i sig selv medførte, at N kunne anses for at være bekendt med oplysningerne om skyggekast. Nævnet henviste endvidere til, at der var udarbejdet en ny miljøkonsekvensrapport, og at oplysninger var til ugunst for N. Klagenævnet fandt imidlertid ikke, at den manglende partshøring af N var konkret væsentlig, da N havde kunne fremføre sine synspunkter under klagesagen, og kommunen i bemærkningerne til klagen havde forholdt sig hertil, hvorfor den manglende partshøring ikke var konkret væsentlig. Nævnet afviste, at der efter miljøvurderingsloven er krav om afholdelse af borgermøde forud for meddelelse af en VVM-tilladelse. Om iagttagelsen af habitatdirektivets art. 6, stk. 3, fandt nævnet, at kommunen

i tilstrækkeligt omfang havde sikret sig, at projektet ikke skadede Natura 2000-områders integritet, herunder for damflagermus og fugle på udpegningsgrundlaget. Angående damflagermus lagde nævnet vægt på, at kommunen havde foretaget to undersøgelser af forekomsten i henholdsvis 2014-15 og 2021 i overensstemmelse med retningslinjerne i forvaltningsplanen for flagermus. Nævnet bemærkede bl.a., at kommunen havde fastsat vilkår om driftsstop af hensyn til flagermus. I forhold til påvirkningen af fugle på udpegningsgrundlaget lagde nævnet vægt på, at der var foretaget to feltundersøgelser i 2015-16 og 2021 af alle rastende og trækkende fugle i og omkring projektområdet, og at der på denne baggrund var foretaget beregninger og vurderinger af vindmøllernes påvirkning af fugle ved bl.a. fortrængning fra områder rundt om vindmøllerne samt kollision. Nævnet fandt endvidere, at kommunen i tilstrækkeligt omfang havde sikret sig, at projektet ikke ville beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter af flagermus med henvisning til de to foretagne undersøgelser af alle flagermus ved projektområdet i 2014-15 og 2021. For så vidt angik skyggekast fandt nævnet ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering efter miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, hvorefter miljøkonsekvensrapporten opfyldte lovens krav for så vidt angik beskrivelsen af projektets skyggepåvirkning, idet den bl.a. indeholdt beregninger og beskrivelse af skyggepåvirkningen samt fastsatte vilkår om skyggestop. Angående vilkårsfastsættelse konstaterede nævnet, at vilkåret om periodisk driftsstop for flagermus var i overensstemmelse med retningslinjerne i forvaltningsplanen for flagermus, og at kommunen havde vurderet, at med det vedtagne driftsstop ville flagermusarter, herunder damflagermus, ikke blive påvirket væsentligt. Nævnet fandt derfor ikke grundlag for at ændre eller supplere vilkåret. Nævnet fandt dog, at VVM-tilladelsens vilkår 2 skulle ændres, så det fremgik, at beboelsesejendomme, der blev påvirket af skyggekast fra vindmøller i projektet, samlet set ikke påførtes mere end 10 timers reelt skyggekast om året, og

at projektet ikke måtte medføre yderligere skygge-
gekast for nabobeboelser, som i forvejen påførtes
mindst 10 timers skyggekast om året fra eksiste-
rende vindmøller med henvisning til anbefalingerne om skygge-
kast i vejledningen om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller.
Endelig fandt nævnet ikke grundlag for at vedtage

vilkår om dokumentation for overholdelse af vil-
kåret om maksimalt 10 timers samlet årligt skyg-
gekast eller at ændre vilkår 2 om afmontering af
vindmøller, idet dette lå inden for kommunens til-
synskompetence. Miljø- og Fødevarerklagenæv-
net stadfæstede herefter VVM-tilladelsen med
ændring af vilkår 2 om årligt skyggekast.

Kommentar: Afgørelsen illustrerer, at når en VVM-tilladelse eller andre tilladelser ophæves pga. manglende eller mangelfuld konsekvensvurdering efter habitatreglerne, er der med afgørelsen alene taget stilling til, at de lovfastsatte krav til oplysning af disse spørgsmål er tilsidesat, men ikke til, om projektet kan tillades, når disse vurderinger foreligger. Såfremt der – som i ovenstående sag – gennemføres en lovliggørende miljøvurdering og/eller konsekvensvurdering af projektet, er det efter EU-Domstolens praksis bl.a. et krav, at vurderingerne også belyser de virkninger, som det allerede gennemførte projekt har haft på omgivelserne, jf. bl.a. de forenede sager C-196/16 og C-197/16, *Comune di Corridonia*, og sag C-278/21, *AquaPri (MRF 2022.193)* – og hertil uddybende Pagh og Haugsted: *Fast ejendom – regulering og køb*, 4. udg., 2022, s. 444 ff. Det fremgår ikke af nævnets afgørelse, om dette krav blev iagttaget i den konkrete sag. Fra nævnets praksis om lovliggørende VVM-screeninger og -tilladelser kan i øvrigt henvises til bl.a. MAD 2021.132 Mfk, MRF 2022.106/2 Mfk, MRF 2022.120 Mfk, MRF 2022.282 Mfk, MRF 2023.204 Mfk, MRF 2023.210 Mfk og MRF 2023.211 Mfk.

Stadfæstelse med ændringer af § 25-tilladelse til etablering af ni vindmøller i Jammerbugt Kommune

23/10651

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

Miljø- og Fødevarerklagenævnet stadfæster Jammerbugt Kommunes afgørelse af 29. juni 2023 om § 25-tilladelse til etablering af ni vindmøller ved Thorup-Sletten, med følgende ændringer, idet det nye er anført med *kursiv*:

§ 25-tilladelsens vilkår nr. 2 ændres til:

Der skal installeres software i vindmølleprojektets møller, således at beboelsesejendomme, der påvirkes af skyggekast fra projektet ved Thorup-Sletten, ikke påføres et samlet skyggekast fra vindmøller på mere end 10 timers reelt skyggekast om året (beregnet som reel tid, der udregnes vha. WindPRO, Shadow-programmet eller et tilsvarende program). Projektets vindmøller må ikke medføre yderligere skyggekast for nabobeboelser, som i forvejen påføres mindst 10 timers skyggekast om året fra andre eksisterende vindmøller.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.[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 Fødevarerklagenævnet.

Indhold

1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet

2. Sagens oplysninger

2.1 Området og naturforhold

2.2 Sagens forhistorie

2.3 Den påklagede afgørelse

2.4 Miljøkonsekvensrapport

2.5 Natura 2000-konsekvensvurdering

2.5.1 Flagermus

2.5.2 Fugle

2.6 Klagens indhold

2.6.1 Partshøring

2.6.2 Offentligt borgermøde

2.6.3 Flagermus

2.6.4 Fugle

2.6.5 Skyggekast

2.6.6 Afmontering af vindmøller

2.7 Jammerbugt Kommunes bemærkninger til klagen

2.8 Nye oplysninger under sagens behandling

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Den retlige ramme

3.2.2 Ad 1) Partshøring

3.2.3 Ad 2) Inddragelse af offentligheden

3.2.4 Ad 3) Natura 2000-konsekvensvurdering (damflagermus og fugle)

3.2.5 Ad 4) Bilag IV-arter (flagermus)

3.2.6 Ad 5) Befolkningen og menneskers sundhed (skyggekast)

3.2.7 Ad 6) Fastsættelse af vilkår i § 25-tilladelsen

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 27. juli 2023 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af en omboende, der er repræsenteret ved privatperson. Klager har fremsat supplerende bemærkninger den 27. oktober 2023, den 20. november 2023, den 23. november 2023 og den 29. januar 2024.

Klager har navnlig anført, at

- Jammerbugt Kommune burde have partshørt klager om § 25-tilladelsen og miljøkonsekvensrapporten, inden afgørelsen blev truffet,
- Jammerbugt Kommune burde have afholdt et offentligt borgermøde om projektet,

- § 25-tilladelsens vilkår om vindmøllestop for flagermus bør ændres,
- flagermusundersøgelsens feltperiode ikke opfylder kravene i forvaltningsplanen for flagermus,
- klager påklager fugleundersøgelsen,
- oplysningerne i miljøkonsekvensrapporten om skyggekast på klagers ejendom er mangelfulde,
- der ikke er tiltag for at nedbringe det samlede årlige skyggekast for klagers ejendom til maksimalt 10 timer,
- § 25-tilladelsen burde indeholde vilkår om dokumentation for overholdelse af vilkåret om maksimalt 10 timers samlet årligt skyggekast på naboejendomme, og
- § 25-tilladelsens vilkår om afmontering burde ændres, så der tilføjes et krav om, at bygherre skal tinglyse vilkåret som en deklaration med Jammerbugt Kommune som påtaleberettiget.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.6.

2. Sagens oplysninger

2.1 Området og naturforhold

Sagen vedrører et projekt om etablering af i alt 18 vindmøller med en højde på 150 m ved Thorup-Sletten i Jammerbugt og Vesthimmerlands kommuner i et område nord for Limfjorden og vest for Aggersund. Møllerne opstilles i to rækker med ni møller på hver side af kommunegrænsen og på et areal, der samlet er ca. 3 km langt og ca. 0,5 km bredt.

Nærmeste Natura 2000-område er nr. 16, Løgstør Bredning, Vejlerne og Bulbjerg, som ligger umiddelbart vest for møllerne og flugter med projektområdets afgrænsning i længderetningen. Natura 2000-område nr. 16 omfatter habitatområde H16 og fuglebeskyttelsesområderne F8, F12, F13, F19 og F20.

Udpegningsgrundlaget for habitatområde H16 omfatter bl.a. damflagermus.

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

For fuglebeskyttelsesområde F12 er udpegningsgrundlaget kortnæbbet gås, lysbuget knortegås, hvinand, toppet skallesluger, dværgterne og havterne.

Udpegningsgrundlaget for F13 er rørdrum, skestork, pibesvane, sangsvane, grågås, sædgås, kortnæbbet gås, bramgås, knarand, skeand, pibeand, krikand, fiskeørn, blå kærhøg, rørhøg, vandrefalk, plettet rørvagtel, trane, klyde, hjejle, pomeransfugl, almindelig ryle, brushane, stor kobbersneppe, dværgmåge, fjordterne, havterne, sortterne og blåhals.

For fuglebeskyttelsesområde F19 er udpegningsgrundlaget rørdrum, pibesvane, sangsvane, kortnæbbet gås og pomeransfugl.

På udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F20 er rørdrum, hvid stork, skestork, pibesvane, sangsvane, grågrås, sædgås, kortnæbbet gås, skeand, krikand, toppet skallesluger, rørhøg, blå kærhøg, vandrefalk, engsnarre, plettet rørvagtel, klyde, hjejle, almindelig ryle, brushane, dværgmåge, fjordterne, havterne, sortterne og blåhals.

Derudover ligger Natura 2000-område nr. 15, Nibe Bredning, Halkær Ådal og Sønderup Ådal, ca. 10 km øst for projektområdet og omfatter habitatområde H15 samt fuglebeskyttelsesområde F1.

Udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F1 er rørdrum, skestork, knopsvane, pibesvane, sangsvane, grågås, kortnæbbet gås, bramgås, lysbuget kortegås, pibeand, krikand, hvinand, toppet skallesluger, fiskeørn, rørhøg, blå kærhøg, hedehøg, blichøne, klyde, hjejle, almindelig ryle, brushane, dværgterne, splitterne, fjordterne, havterne og blåhals.

2.2 Sagens forhistorie

Jammerbugt og Vesthimmerlands kommuner traf den 4. oktober 2018 afgørelser om VVM-tilladelser til opstilling af i alt 18 vindmøller ved Thorup-Sletten fordelt med 9 vindmøller i hver kommune.

Inden VVM-tilladelserne blev meddelt, var der udarbejdet en samlet miljørapport, som både omfattede en miljørapport for kommune- og lokalplaner i Jammerbugt og Vesthimmerlands kommuner og en miljøkonsekvensrapport for det samlede projekt på tværs af kommunegrænsen.

Afgørelserne blev påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, som ophævede og hjemviste sagerne til fornyet behandling den 9. marts 2021. Nævnet fandt, at afgørelserne led af retlige mangler, idet vurderingen af projektets påvirkning af fugle på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-områder var mangelfuld.

2.3 Den påklagede afgørelse

Jammerbugt Kommune har den 29. juni 2023 truffet afgørelse om § 25-tilladelse til etablering af de ni vindmøller ved Thorup-Sletten, som står i Jammerbugt Kommune.

Det fremgår af afgørelsen, at Jammerbugt Kommune den 22. juni 2023 har vedtaget lokalplan nr. 03-002 for vindmøller ved Thorup-Sletten. Derudover fremgår det, at der er udarbejdet en opdateret samlet miljørapport, som både omfatter en miljørapport for lokalplanen og en miljøkonsekvensrapport for projektet. Desuden er der udarbejdet en opdateret Natura 2000-konsekvensvurdering for planen og projektet. Hele projektet er realiseret i forbindelse med den tidligere behandling af sagen i 2020.

I § 25-tilladelsen har Jammerbugt Kommune fastsat bl.a. følgende vilkår:

”1) Opstilling, drift og nedtagning af vindmøllerne samt reetablering af arealer skal foregå som beskrevet i Lokalplan 03-002, og den tilhørende miljørapport.

2) Der skal installeres software i de relevante møller, således at møllerne overholder den anbefalede grænseværdi ved nabobeboelser på maksimalt 10 timers reelt skyggekast om året (beregnet som reel tid, der udregnes vha. WindPRO, Shadow-programmet eller et tilsvarende program).

3) Vindmøllerne, inklusive fundamenter og anlæg, skal fjernes ned til 1 meters dybde under terræn af møllejer, såfremt de ikke har været anvendt til energiforsyning i 1 år.

[...]

5) Der skal gennemføres periodisk stop på vindmøllerne nr. 6, 9, 10 og 15 (ligesom mølle nr. 3 og 5 i Vesthimmerlands Kommune) fra solnedgang til solopgang i perioden fra 15. juli til 15. oktober ved vindhastigheder på under 6 m/s i rotorhøjde.”

Det fremgår af begrundelsen for afgørelsen, at § 25-tilladelsen er meddelt på baggrund af miljøvurderingslovens § 25, stk. 1, Kommuneplan 21, lokalplan nr. 03-002, den samlede miljørapport og vilkårene. Det er på den baggrund Jammerbugt Kommunes vurdering, at projektet kan lovliggøres og drives uden væsentlige påvirkninger af miljøet.

Herudover fremgår det, at Jammerbugt Kommune har konkluderet, at projektet ikke vil medføre skade på naturtyper og arter på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-områder, herunder i forhold til bevaringsmålsætningerne og områdernes integritet. Kommunen har på baggrund af to fugleundersøgelser bl.a. vurderet, at vindmøllernes fortrængning af fugle i en radius på 250 m er ubetydelig for fuglenes raste- og fourageringsområder, og at den lokale og kumulative kollisionsrisiko for fugle på udpegningsgrundlaget er lavere end den bæredygtige dødelighed.

På baggrund af to flagermusundersøgelser har Jammerbugt Kommune endvidere vurderet, at projektområdet ikke er et vigtigt levested for damflagermus, der er på udpegningsgrundlaget for det nærmeste Natura 2000-område nr. 16.

Det fremgår endvidere, at Jammerbugt Kommune har konkluderet, at projektet ikke vil beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for bilag IV-arter, idet arternes økologiske funktionalitet opretholdes. Kommunen har på baggrund af to flagermusundersøgelser bl.a. vurderet, at aktiviteten af flagermus i projektområdet er relativ lille, og at der ikke vil ske skade på flagermus med monteret periodisk driftsstop. Det fremgår også, at der ud over flagermus og spidssnudet frø ikke er registreret bilag IV-arter i projektområdet. Desuden fremgår det, at projektområdet er præget af intensiv landbrugsdrift med meget få potentielle levesteder for bilag IV-arter, og at projektet ikke vil påvirke vandhuller, levende hegn eller småbiotoper, der kunne være yngle- eller rasteområder.

2.4 Miljøkonsekvensrapport

Det følger bl.a. af miljøkonsekvensrapportens afsnit 6.3 om skyggekast, at der ikke er lovkrav til regulering af skyggekastforhold, men at Miljøministeriet i vejledningen om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller anbefaler, at vindmøller ikke påfører nabobeboelser mere end 10 timers såkaldt reel skyggetid årligt.[4]

Derudover fremgår det, at der for beboelsesejendomme, som ligger i nærheden af projektet, er foretaget beregninger af skyggekast med programmet WindPro (Shadow). Beregningerne viser, at nabobeboelser øst for vindmølleparken typisk vil opleve skyggekast om eftermiddagen og aftenen og ikke om morgenen. Derudover vil nabobeboelser på [A3] hovedsagelig udsættes for skyggekast i perioden april-september om aftenen, mens nabobeboelser på [A1] hovedsagelig vil blive udsat for skyggekast i vinterhalvåret om eftermiddagen. Beregningerne er vedlagt som bilag 4 til miljøkonsekvensrapporten, og de omfatter både skyggepåvirkningen

fra vindmøllerne ved Thorup-Sletten og andre eksisterende vindmøller i området. Af bilaget fremgår også tabeller for, hvornår på døgnet og året de enkelte vindmøller vil medføre skyggekast på de enkelte ejendomme, samt koordinater for vindmøllernes placeringer.

Det fremgår endvidere, at klagers ejendom ud fra beregningerne vil blive påført et samlet reelt årligt skyggekast på 12 timer og 58 minutter fra projektets vindmøller og 12 timer og 37 minutter fra eksisterende vindmøller. Herudover vil en anden beboelsesejendom blive påført et samlet reelt årligt skyggekast på 29 timer og 8 minutter fra projektets vindmøller og 35 timer og 48 minutter fra eksisterende vindmøller. Ved øvrige beboelsesejendomme, hvor det samlede reelle årlige skyggekast overstiger 10 timer, vil skyggekastet kunne begrænses til under 10 timer om året ved etablering af skyggestop på projektets møller.

I miljøkonsekvensrapportens bilag 4 fremgår en liste over de vindmøller, som indgår i beregningerne. Af listen fremgår bl.a. en husstands vindmølle på ejendommen [A2], 9690 Fjerritslev, som er angivet med koordinaterne [F1] og [F2].

Det fremgår herudover bl.a. af miljøkonsekvensrapportens afsnit 6.7, at det beregnede skyggekast fra vindmøller for de fleste beboelsesejendomme i nærheden af projektet overstiger grænseværdien på 10 timer pr. år. Derfor vil der som afværgeforanstaltning blive stillet krav om montering af software med skyggestop i de relevante møller ved Thorup-Sletten, så de overholder den anbefalede grænseværdi. En undtagelse er dog de nabobeboelser, hvor der i forvejen forekommer mere end 10 timers skyggekast om året fra eksisterende vindmøller, og som bygherre ikke har råderet over.

2.5 Natura 2000-konsekvensvurdering

Der er udarbejdet en konsekvensvurdering i forhold til Natura 2000-områderne nr. 15 og nr. 16, og den er vedlagt miljøkonsekvensrapporten som bilag. Heri er projektets påvirkninger af Natura 2000-områderne beskrevet og vurderet. Det er vurderet, at vindmølleprojektet ikke vil medføre skadelige påvirkninger udpegningsgrundlaget for Natura 2000-områderne. Resultaterne fra konsekvensvurderingen er desuden gengivet i miljøkonsekvensrapportens afsnit 7.

2.5.1 Flagermus

Det fremgår bl.a. af afsnit 6.1.2 i Natura 2000-konsekvensvurderingen, at der er gennemført en undersøgelse af alle flagermusforekomster i projektområdet over to sæsoner fra 2014 til 2015, herunder bl.a. i forhold til damflagermus. Ved undersøgelsen er der udført kortlægninger af flagermus i bl.a. perioderne fra den 26. juni til den 1. juli, og fra den 19. august til den 8. september. Det fremgår desuden, at undersøgelserne i 2014 og 2015 blev foretaget med håndholdt lytteudstyr og stationære flagermusdetektorer i overensstemmelse med forvaltningsplanen for flagermus.[5]

Derudover fremgår det, at der i 2021 blev gennemført en supplerende undersøgelse af alle flagermusforekomster i projektområdet, herunder bl.a. i forhold til damflagermus. Ved denne undersøgelse blev der udført kortlægninger af flagermus i perioderne fra den 7. til 12. maj, fra den 26. til den 31. maj, fra den 30. juni til den 1. juli, fra den 16. juli til den 21. juli, fra den 22. august til den 27. august og fra den 4. september til den 9. september. Herudover fremgår det, at der dog kun var detektorer ved mølleplaceringerne i perioderne fra den 16. juli til den 21.

juli, fra den 22. august til den 27. august og fra den 4. september til den 9. september. Det fremgår også, at undersøgelsen i 2021 i overensstemmelse med forvaltningsplanen for flagermus blev foretaget med håndholdt lytteudstyr og stationære flagermusdetektorer. Størstedelen af vindmølleområdet blev gennemgået med håndholdte detektorer på førstedagen i hver af de seks perioder. Videre fremgår det, at arbejdet kun foregik i nætter med svage vinde, moderate til høje temperaturer og ingen eller kun lidt nedbør, og at der således var gode forhold for flyvende flagermus.

Af afsnit 9 i Natura 2000-konsekvensvurderingen fremgår det, at der er en vis usikkerhed om påvirkningen af flagermus i forhold til risikoen for kollision med de nye vindmøller. Det er derfor anbefalet, at der som afværgeforanstaltning etableres periodisk driftsstop på 6 ud af de i alt 18 vindmøller, så møllernes drift stoppes om natten ved lave vindhastigheder i perioden fra ca. 15. juli til ca. 15. oktober. Desuden fremgår det, at driftsstoppet vil minimere tab af enkeltindivider af de otte arter af flagermus, der er registreret i området, herunder damflagermus.

2.5.2 Fugle

Af afsnit 6.1.1 i Natura 2000-konsekvensvurderingen fremgår det, at der fra april 2015 til april 2016 blev gennemført en feltundersøgelse af alle trækkende og rastende fugle i og omkring projektområdet, inden de tidligere vindmøller ved Thorup-Sletten blev nedtaget. Undersøgelsens formål var at belyse, hvilke fuglearter der passerer igennem projektområdet, deres antal, trækretning og flyvehøjde. Observationerne blev foretaget over 60 feltdage, så alle årets måneder var omfattet, og ved alle observationerne blev de enkelte fugles trækretning og rastelokaliseringsnoteret i forhold til både det planlagte vindmølleområde og de daværende møller.

Det fremgår endvidere af afsnit 6.1.1, at der i 2021, efter etableringen af de nye vindmøller, blev gennemført en supplerende undersøgelse af trækretninger og højdemålinger i og omkring projektområdet. Formålet med denne undersøgelse var at undersøge træk mønstrene og rasteområderne i relevante sæsoner for fuglearterne på udpegningsgrundlaget for de nærliggende fuglebeskyttelsesområder med udgangspunkt i tilstedeværelsen af nye møller. Observationerne blev foretaget over 38 feltdage, som fordelte sig med fem dage pr. måned fra den 18. marts 2021 til den 29. oktober 2021. Desuden fremgår det, at resultaterne fra undersøgelsen i 2021 sammenholdt med den mere omfattende undersøgelse i 2015 og 2016 har givet mulighed for at vurdere fuglenes reelle respons på vindmølleprojektet.

Af afsnit 6.2.1 fremgår også, at forstyrrelseszonen omkring hver vindmølle er fastsat til 250 m, der svarer til 1,6 gange møllehøjden. Forstyrrelseszonen er fastsat ud fra en antaget forstyrrelsesafstand, hvor fugle kan blive fortrængt fra vindmøller med en totalhøjde på ca. 150 m. Det er vurderet, at forstyrrelseszonen på 250 m er tilstrækkelig, da der ikke er entydig sammenhæng mellem højden af vindmøller og forstyrrelseszonen, selvom forstyrrelseszonen generelt øges med møllehøjden. I samme forbindelse henvises der til, at forstyrrelseszonen blev fastsat til 250 m for de 150 m høje vindmøller ved Klim Fjordholme.

Det fremgår af afsnit 8.3.1, at den korteste afstand mellem rastende fugle og de nye vindmøller ved Thorup-Sletten var ca. 250 m for de fleste arter ved fugleundersøgelsen i 2021, dog 600 m for sangsvane. Det er vurderet, at afstanden for sangsvane ikke er retvisende. Det skyldes, at der var meget få registreringer af sangsvane i 2021, og at sangsvane ikke er kendt for at være sky over for vindmøller. Derudover henvises der til, at det i forbindelse med

undersøgelser af vindmølleprojektet ved Overgaard blev vurderet, at sangsvaner ikke var ophørt med at benytte de berørte markarealer med vindmøller, og at svanerne blev set græsse på afstand ned til 17 m fra vindmøllerne. Desuden henvises der til, at dette er i overensstemmelse med observationerne ved undersøgelsen ved Thorup-Sletten i 2015 og 2016, hvor sangsvane rastede og fouragerede nærmest de daværende vindmøller i en afstand på 50 til 100 m.

Af samme afsnit fremgår det, at betydningen af fortrængningen af trækkende fugle, der passerer forbi eller gennem det planlagte vindmølleområde, er helt ubetydelig, hvorfor der ikke er foretaget analyser af dette. Derudover er afstanden til de udpegede ynglefugles ynglepladser og fourageringsområder så stor, at der ikke vil ske en fortrængning af disse ynglefugle. Vindmøllerne vil sandsynligvis fortrænge rastende og fouragerende fugle, så de helt eller delvist undlader at raste og fouragere inden for projektarealet og i en zone på op til nogle hundrede meter derfra. Det maksimale tab af raste- og fourageringsområder i Natura 2000-område nr. 16 er beregnet til 11,6 ha og består primært af marker i omdrift, og eventuelle fortrængte fugle på de dyrkede arealer vil under alle omstændigheder være i stand til at finde nye lokaliteter af tilsvarende kvalitet inden for nærområdet.

Det fremgår af afsnit 8.3.2, at der ved anvendelse af Band-modellen og data for de lokale fuglebestande på udpegningsgrundlagene for Natura 2000-område nr. 15 og nr. 16 er foretaget en beregning af de samlede kollisioner pr. år. I den sammenhæng er det oplyst, at de lokale bestande er fastsat konservativt efter forsigtighedsprincippet, idet bestandene er beregnet som et gennemsnit af Natura 2000-basisanalysernes antal fugle i Natura 2000-område nr. 15 og nr. 16 for 2010-2017, selvom de biogeografiske bestande normalt omfatter meget større områder. Det antages derudover i konsekvensvurderingen, at alle fugle, som kolliderer med vindmøllerne, stammer fra den lokale bestand, hvilket formentlig ikke er tilfældet, og at den beregnede dødelighed også af den grund reelt vil være væsentligt mindre. Herudover er antallet af kollisioner for en række fuglearter, som potentielt kan påvirkes af projektet, sammenholdt med arternes PBR (Potential Biological Removal), som er et mål for den ekstra dødelighed, bestandene kan tåle. Desuden fremgår det, at fuglearternes kollisioner med projektet i forhold til PBR er mindre end det kritiske niveau for de lokale bestande i Natura 2000-område nr. 15 og nr. 16.

I afsnit 8.3.4 er det oplyst, at de kumulative påvirkninger er vurderet i forhold til de vindmøller, der er opstillet mellem Natura 2000-område nr. 15 og nr. 16, idet fugletrækket mellem de to Natura 2000-områder primært foregår i dette område. Det er herefter beregnet, hvor mange kollisioner projektet vil medføre i kumulation med de andre vindmøller. Det er bl.a. beregnet, at fuglearternes kumulative kollisioner med vindmølleparkerne i forhold til PBR er mindre end det kritiske niveau for de lokale bestande i Natura 2000-område nr. 15 og nr. 16.

2.6 Klagens indhold

2.6.1 Partshøring

Klager har anført, at Jammerbugt Kommune burde have partshørt klager i forhold til § 25-tilladelsen og miljøkonsekvensrapporten, inden afgørelsen blev truffet. Klager har henvist til, at klager har en retlig interesse i sagen ved at være berettiget til at modtage værditabserstatning og ved at være nabo til den nærmeste vindmølle med en afstand på ca. 1.300 m.

2.6.2 Offentligt borgermøde

Det er klagers opfattelse, at der burde være afholdt et offentligt borgermøde om projektet.

2.6.3 Flagermus

Klager har anført, at § 25-tilladelsens vilkår nr. 5 bør ændres, så cut-in vindhastigheden for vindmøllestop i rotorhøjde opjusteres til 8-10 m/s for at beskytte mod drab af flagermus. Ifølge klager bør Jammerbugt Kommune også fastsætte et vilkår om driftsstop ved en temperatur på f.eks. 8 grader celsius. Klager har i den forbindelse henvist til et notat om flagermus udarbejdet af Aarhus Universitet.[6] Det er klagers opfattelse, at retningslinjerne i Miljøstyrelsens Forvaltningsplan for flagermus om vindmøllestop ved 6 m/s ikke er nyeste videnskabelige viden.

Herudover har klager anført, at der ikke er lavet undersøgelser i hele perioden fra den 20. juni til den 7. august og i hele perioden fra den 16. august til den 15. september, hvilket er i strid med forvaltningsplanen for flagermus.

Klager har endvidere bestridt troværdigheden af, at der netop på førstedagene i perioderne, hvor flagermusundersøgelsen blev gennemført, var gunstige forhold for flagermus.

Derudover har klager anført, at sagsbehandlingen er mangelfuld, idet den nyeste viden ikke er inddraget, herunder EU-Kommissionens vejledning af 18. november 2020 om vindenergianlæg og EU's naturlovgivning,[7] vejledning om forvaltning af Natura 2000-områder[8] og ovennævnte notat om flagermus af 4. september 2020.

2.6.4 Fugle

Klager har anført, at klager påklager fugleundersøgelsen. Derudover har klager indsendt henvisninger til Naturbasens og Naturportens hjemmesider med information om blå kærhøg.

2.6.5 Skyggekast

Klager har anført, at § 25-tilladelsen er ugyldig, idet § 25-tilladelsens vilkår nr. 2 om maksimalt 10 timers samlet årligt skyggekast ikke kan overholdes. Klager har henvist til, at de nyetablerede og eksisterende vindmøller påfører klagers ejendom et samlet årligt skyggekast på mindst 25 timer og 35 minutter. Det er desuden klagers opfattelse, at Jammerbugt Kommune ikke har dokumenteret, at vilkåret opfyldes, og at dette er i strid med afsnit 6.3.4 i miljøkonsekvensrapporten og vejledningen om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller.

Derudover har klager anført, at det er i strid med indholdet i skyggeberegningerne og miljørapporten, at vilkår nr. 2 kun omfatter vindmøllerne i projektet ved Thorup-Sletten, da alle møller i en radius på 4,2 km skal inddrages. Ifølge klager burde nogle af møllerne ved Thorup-Sletten derfor ikke være etableret.

Klager har endvidere anført, at skyggepåvirkningen fra eksisterende vindmøller er større end 12 timer og 37 minutter, som er lagt til grund i miljøkonsekvensrapporten, da det ikke er alle vindmøller inden for en radius af 28 gange møllehøjden, som er inddraget i beregningerne af skyggekast. Klager henviser i den forbindelse til, at en husstandsvindmølle på [A2] ca. 400 m

vest for klagers ejendom burde være inddraget, idet møllen påfører skyggekast på klagers ejendom. Derudover fremgår det ikke af miljøkonsekvensrapporten, hvilke lodsejere der er berørt af vindmøller med skyggestop.

Herudover er det klagers opfattelse, at § 25-tilladelsen burde indeholde vilkår om overvågning af data om skyggekast i driftsperioden, så bygherre på tilsynsmyndighedens forlangende kan fremlægge dokumentation for overholdelse af vilkåret om skyggekast indtil tre år tilbage. Der burde også være vilkår om dokumentation af produktionsberegning samt detaljerede beregninger af tidspunkter for solopgang, solnedgang, skyggeperiodens start, stop og varighed. Desuden burde der være vilkår om, at bygherre skal fremlægge et kort over vindmøllernes og ejendommenes placering og adresser, så lodsejerne har mulighed for at føre kontrol med den modtagne information og mulighed for at klage.

2.6.6 Afmontering af vindmøller

Klager har anført, at der i § 25-tilladelsens vilkår nr. 3 skal være et krav om, at bygherre skal tinglyse vilkåret som en deklaration med Jammerbugt Kommune som påtaleberettiget. Klager har henvist til, at det fremgår af Vesthimmerlands Kommunes vilkår, og at vilkårene i § 25-tilladelserne skal være ens, når begge kommuner har vedtaget lokalplaner med samme indhold.

2.7 Jammerbugt Kommunes bemærkninger til klagen

Jammerbugt Kommune har den 14. september 2023 til klagen bemærket, at klager ikke er omfattet af partshøringsreglerne i forvaltningslovens § 19, idet klager ikke er part. Det er kommunens vurdering, at klager ikke er væsentligt berørt af projektet, idet klager bor i en afstand på 1,3 km fra projektområdet. Kommunen har også vurderet, at klager ikke er individuelt berørt, da det følger af klagenævnspraksis, at man ikke er individuelt berørt, når der er tale om ca. 20 omkringliggende boligenheder.

Herunder har Jammerbugt Kommune bemærket, at der er tale om lovliggørelse af et tidligere projekt, og at klager derfor ikke er ubekendt med møllerne og projektet.

Jammerbugt Kommune har desuden bemærket, at der blev afholdt et offentligt møde om projektet den 22. august 2016, og at der ifølge Energistyrelsen ikke er behov for et nyt møde, da der er tale om en ny § 25-tilladelse til allerede opstillede vindmøller.

Yderligere har Jammerbugt Kommune bemærket, at skyggeberegningerne følger modellen i bilag 1 i vejledning om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller, som bl.a. betyder, at alle eksisterende vindmøller inden for en afstand af 28 gange totalhøjden fra de nye møller er inddraget.

Herudover har Jammerbugt Kommune oplyst, at klagers ejendom uafhængigt af møllerne ved Thorup-Sletten påføres et samlet skyggekast på 12 timer og 37 minutter om året, og at grænseværdien derfor overskrides, selv hvis alle de nye møller ved Thorup-Sletten slukkes helt. Det er imidlertid kommunens opfattelse, at kommunen har efterlevet intentionen om at iværksætte tiltag for at nedbringe skyggekastet til under 10 timers samlet skyggekast om året. Kommunen har i den sammenhæng henvist til, at kommunen har fastsat krav i § 25-tilladelsens vilkår nr. 2 om montering af software med skyggestop i de relevante møller ved Thorup-Sletten, så møllerne i projektet overholder den anbefalede grænseværdi.

Jammerbugt Kommune har også anført, at der alene er tale om en anbefaling om maksimalt 10 timers samlet skyggekast om året, og at § 25-tilladelsen ikke kan regulere skyggestop for andre møller end dem, som indgår i projektet. Det er derfor kommunens opfattelse, at § 25-tilladelsens vilkår nr. 2 ikke er ugyldigt.

Desuden har Jammerbugt Kommune oplyst, at alle ejendomme, som bliver påvirket af skyggekast fra vindmøllerne ved Thorup-Sletten, indgår i skyggeberegningerne i miljøkonsekvensrapportens bilag 4.

Jammerbugt Kommune har også anført, at kommunen kan bede vindmøllerejer om dokumentation for, at skyggestoppet virker i overensstemmelse med vilkårene, hvis der opstår begrundet mistanke om, at det ikke er tilfældet.

2.8 Nye oplysninger under sagens behandling

På forespørgsel fra sekretariatet for Miljø- og Fødevarerklagenævnet har Jammerbugt Kommune den 24. oktober 2023 indsendt supplerende oplysninger vedrørende § 25-tilladelsens vilkår nr. 2 om skyggekast. Kommunen har bekræftet, at vilkår nr. 2 alene omfatter vindmøllerne ved Thorup-Sletten, og at det derfor kun er disse møller, som skal overholde kravet om maksimalt 10 timers samlet reelt skyggekast om året.

Endvidere har Jammerbugt Kommune den 2. november 2023 på forespørgsel fra sekretariatet for Miljø- og Fødevarerklagenævnet indsendt kollisionsberegninger for en række fuglearter.

Sekretariatet for Miljø- og Fødevarerklagenævnet har desuden hørt vindmølleopstiller om formuleringen af vilkåret vedrørende skyggekast den 14. december 2023 og den 9. januar 2024, som i samarbejde med Jammerbugt Kommune har indsendt bemærkninger den 5. og den 12. januar 2024. Det fremgår af høringssvarene, at en eventuel ændring af vilkåret bør præciseres, så ejendomme bliver benævnt "beboelsesejendomme", og så det fremgår, om projektets vindmøller må medføre yderligere skyggekast for nabobeboelser, der i forvejen påføres mindst 10 timers skyggekast fra andre eksisterende vindmøller.

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 fundet anledning til at behandle følgende forhold:

- 1) Partshøring
- 2) Inddragelse af offentligheden
- 3) Natura 2000-konsekvensvurdering (damflagermus og fugle)
- 4) Bilag IV-arter (flagermus)

- 5) Befolkningen og menneskers sundhed (skyggekast)
- 6) Fastsættelse af vilkår i § 25-tilladelsen

Efter nævnets vurdering er der ikke med klagen i øvrigt fremkommet forhold, der kan føre til ændringer af Jammerbugt Kommunes afgørelse.

3.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Den retlige ramme

Miljøvurderingsloven

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. Det følger af § 20, stk. 4, nr. 2, at de oplysninger, som bygherren skal give om det ansøgte projekt i miljøkonsekvensrapporten, jf. stk. 2, på en passende måde skal påvise, beskrive og vurdere projektets væsentlige direkte og indirekte virkninger på bl.a. befolkningen og menneskers sundhed samt den biologiske mangfoldighed med særlig vægt på arter og naturtyper, der er beskyttet i henhold til habitatdirektivet^[9] og fuglebeskyttelsesdirektivet.^[10]

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.

Myndigheden skal efter gennemgang af miljøkonsekvensrapporten sende den i høring hos berørte myndigheder og offentligheden, jf. miljøvurderingslovens § 24, stk. 2.

Efter høringen skal myndigheden efter miljøvurderingslovens § 25 træffe 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.

Myndighedens begrundede konklusion omhandler efter miljøvurderingslovens § 5, nr. 5, litra d, jf. litra c, projektets væsentlige indvirkninger på miljøet under hensyntagen til resultaterne af myndighedens undersøgelser af miljøkonsekvensrapporten, eventuelle supplerende oplysninger fremlagt af bygherre, eventuelle relevante oplysninger modtaget via høringen og myndighedens egen supplerende undersøgelse, jf. § 24, stk. 1.

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 stille vilkår for bygherrens overvågning heraf.

Forholdet mellem miljøvurderingsloven og habitatreglerne

Det følger af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, at de nationale myndigheder først giver deres tilslutning til en plan eller et projekt, der kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, når de har sikret sig, at planen eller projektet ikke skader lokalitetens integritet.

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.

Af habitatdirektivets artikel 7 følger det, at forpligtelserne i artikel 6, stk. 2 og stk. 3, træder i stedet for forpligtelserne i artikel 4, stk. 4, første punktum, i fuglebeskyttelsesdirektivet, for så vidt angår de områder, der er udlagt som særligt beskyttede efter habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, eller tilsvarende anerkendt efter artikel 4, stk. 2, deri, fra datoen for habitatdirektivets iværksættelse eller fra den dato, hvor en medlemsstat har udlagt eller anerkendt områderne efter fuglebeskyttelsesdirektivet, hvis denne dato er senere.

Habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, pålægger endvidere medlemsstaterne at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i direktivets bilag IV. Ordningen skal efter bestemmelsens litra (d) bl.a. omfatte et forbud mod beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder.

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, om beskyttelse af Natura 2000-områder og artikel 12, stk. 1, litra d, om beskyttelse af bilag IV-arter er i dansk lovgivning navnlig implementeret i habitatbekendtgørelsen.[11]

Habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, fastslår således, at myndigheden, før der træffes afgørelse i medfør af de bestemmelser, der er nævnt i § 7, skal foretage en vurdering af, om projektet i sig selv, eller i forbindelse med andre planer og projekter, kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt. Hvis myndigheden vurderer, at projektet kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der efter § 6, stk. 2, foretages en nærmere konsekvensvurdering af projektets virkninger på Natura 2000-området under hensyn til bevaringsmålsætningen for det pågældende område. Viser vurderingen, at projektet vil skade det internationale naturbeskyttelsesområdes integritet, kan der ikke meddeles tilladelse, dispensation eller godkendelse til det ansøgte.

Tilsvarende følger det af habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1, at der ved administration af de i § 7 og § 8 nævnte bestemmelser ikke kan gives tilladelse, dispensation, godkendelse mv., hvis det ansøgte kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige

udbredelsesområde for bilag IV-arter.

Myndigheden skal ved sin meddelelse af en tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25, stk. 1, herefter også sikre sig, at projektet ikke vil beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for bilag IV-arter.

3.2.2 Ad 1) Partshøring

Det følger af forvaltningslovens § 19, at såfremt en part i en sag ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse.^[12] Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Formålet med bestemmelsen er bl.a. at sikre, at sagen oplyses korrekt, således at der kan træffes en materielt rigtig afgørelse.

Forvaltningsloven indeholder ikke en definition af, hvem der skal anses som part i en sag, hvor der er eller vil blive truffet en afgørelse. Det er almindeligt antaget i den juridiske litteratur med støtte i forarbejderne til forvaltningsloven, at lovens partsbegreb omfatter bl.a. ansøgere og andre, som har en væsentlig og individuel interesse i afgørelsen. Det er dermed en forudsætning, at afgørelsen angår den pågældende med en vis styrke og intensitet, og at afgørelsen ikke berører en større, men ubestemt kreds af personer.

Forvaltningslovens regler om partshøring har karakter af garantiforskrifter, der skal sikre, at en forvaltningsmyndighed træffer en lovlige og rigtig afgørelse. Derfor skal partshøring foretages, forinden der træffes afgørelse. Manglende partshøring vil som udgangspunkt være en væsentlig mangel, som fører til, at en afgørelse er ugyldig, medmindre den manglende partshøring kan anses for konkret uvæsentlig i forhold til den aktuelle afgørelse.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at klager har en væsentlig og individuel interesse i afgørelsen og dermed er part i sagen. Klager burde derfor have været partshørt, inden Jammerbugt Kommune traf afgørelse i sagen.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har lagt vægt på, at det årlige skyggekast på klagers ejendom fra projektets vindmøller er beregnet til 12 timer og 58 minutter, og at klagers årlige skyggekast fra andre eksisterende vindmøller udgør 12 timer og 37 minutter. Nævnet konstaterer, at det samlede potentielle årlige skyggekast på klagers ejendom således vil udgøre ca. 22 timer og 37 minutter. Herudover har nævnet lagt vægt på, at der ud af 17 beboelsesejendomme, som vil blive påført skyggekast fra projektet, kun er én anden beboelsesejendom ud over klagers, hvor skyggekastet vil være over 10 timer om året.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har endvidere lagt vægt på, at det forhold, at klager er bekendt med, at der tidligere er meddelt en VVM-tilladelse til et projekt for vindmøller i området, hvor der har indgået oplysninger om skyggekast på klagers ejendom, ikke i sig selv medfører, at klager kan anses for at være bekendt med oplysningerne. Nævnet har herved lagt vægt på, at § 25-tilladelsen af 29. juni 2023 er meddelt på baggrund af en ny miljøkonsekvensrapport. Derudover har nævnet vurderet, at oplysningerne om projektets skyggekast er til ugunst for klager, idet § 25-tilladelsen muliggør en forøgelse af skyggekastet på klagers ejendom. Nævnet har desuden vurderet, at oplysningerne om skyggekast er af væsentlig betydning for

afgørelsen i sagen. Nævnet henviser til, at oplysningerne har indgået i Jammerbugt Kommunes beslutning om i § 25-tilladelsen at fastsætte vilkår nr. 2 om maksimalt 10 timers skyggekast på naboejendomme.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder dog, at den manglende partshøring ikke er konkret væsentlig, hvorfor den ikke medfører, at afgørelsen er ugyldig.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har lagt vægt på, at klager i forbindelse med klagesagen har haft mulighed for at fremføre sine synspunkter vedrørende skyggekast, og at Jammerbugt Kommune i sine bemærkninger til klagen har forholdt sig udtrykkeligt hertil. Nævnet har herudover lagt kommunens bemærkninger til klagen til grund for, at kommunens vurdering ikke ville have været anderledes, selv om kommunen havde foretaget partshøring af klager forud for afgørelsen. Desuden har nævnet lagt vægt på, at nævnet ændrer § 25-tilladelsens vilkår nr. 2, jf. afsnit 3.2.7 nedenfor, så projektet ikke påfører klager yderligere skyggekast, hvis klagers ejendom i forvejen er udsat for et samlet årligt skyggekast fra andre vindmøller på 10 timer eller mere.

3.2.3 Ad 2) Inddragelse af offentligheden

Det fremgår miljøvurderingslovens § 35, stk. 3, at den kompetente myndighed skal høre bl.a. offentligheden ved afgrænsning af miljøkonsekvensrapportens indhold, og over miljøkonsekvensrapporten, som bygherren har fremlagt, før der træffes en afgørelse om tilladelse efter § 25.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at det ikke er en mangel ved afgørelsen, at der ikke er afholdt et offentligt borgermøde om projektet.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet henviser til, at miljøvurderingsloven ikke indeholder krav om, at der skal afholdes borgermøde forud for meddelelse af en § 25-tilladelse.

3.2.4 Ad 3) Natura 2000-konsekvensvurdering (damflagermus og fugle)

Det følger af miljøvurderingslovens § 20, stk. 4, nr. 2, at miljøkonsekvensrapporten på en passende måde skal påvise, beskrive og vurdere projektets væsentlige direkte og indirekte virkninger på bl.a. den biologiske mangfoldighed med særlig vægt på arter og naturtyper, der er beskyttet i henhold til habitatdirektivet.

Myndigheden skal ved selve § 25-tilladelsens meddelelse herudover iagttage Natura 2000-beskyttelsen, jf. habitatbekendtgørelsens § 6.

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 nærmere vurdering (konsekvensvurdering). Denne vurdering skal omfatte alle aspekter af projektet, som kan

påvirke den omhandlede lokalitet, og vurderingen skal udføres på baggrund af den bedste videnskabelige viden på området.[13]

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.[14]

Ved en sådan vurdering finder forsigtighedsprincippet anvendelse.[15]

Et Natura 2000-områdes integritet omfatter dens grundlæggende kendetegn og økologiske funktioner. Det kan defineres som en sammenhængende sum af områdets økologiske struktur, funktion og de økologiske processer på tværs af området, som gør det i stand til at fastholde de naturtyper, den kombination af naturtyper og/eller artsbestande, som området er udpeget for.[16]

For så vidt angår arter, er en arts bevaringsstatus defineret i direktivets artikel 1, litra j, som resultatet af alle de forhold, der indvirker på arten, og som på lang sigt kan få indflydelse på dens bestandens udbredelse og talrighed inden for det af medlemsstaternes område i Europa, hvor EU-traktaten finder anvendelse.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at der ved afgrænsningen af, hvad der udgør skadelige virkninger på lokalitetens integritet efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, også bør inddrages de kriterier og metoder, der udtrykkeligt fremgår af direktivets artikel 6, stk. 2. Efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, træffer medlemsstaterne passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

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. Konsekvensvurderingen skal således dels identificere og lokalisere alle de levesteder og arter, for hvilke et område er beskyttet, dels skal der i vurderingen tillige indgå oplysninger om arter og levesteder uden for den beskyttede lokalitet.[17]

Med hensyn til den geografiske udstrækning af beskyttelsen har EU-Domstolen fastslået, at habitatdirektivets krav om væsentligheds- og konsekvensvurdering også gælder for en plan eller et projekt beliggende uden for det berørte Natura 2000-område, når disse kan påvirke arter på udpegningsgrundlaget væsentligt. Det samme gør sig gældende, når arterne befinder sig uden for Natura-2000-området.[18]

Efter naturbeskyttelseslovens § 29 b, stk. 1, kan miljø- og fødevarerministeren udfærdige forvaltningsplaner og iværksætte andre tiltag, herunder yde tilskud, med henblik på bevaring af bl.a. bilag IV-arter. Ministeren har i medfør af denne bestemmelse udarbejdet forvaltningsplanen for flagermus.

Af forvaltningsplanen for flagermus fremgår det, at en undersøgelse af ynglesteder, flyveruter og jagtområder i yngletiden (i perioden 20. juni til 7. august) og en undersøgelse af rastesteder, flyveruter og jagtområder i eftersommeren og det tidlige efterår (i perioden ca. 16. august til 15. september) er uundværlig i forbindelse med ethvert projekt, hvor en afklaring af flagermusforekomsten i et område ønskes.[19] Hver af disse undersøgelser skal indbefatte

detektorbaseret kortlægning af fourageringsområder og flyveruter samt kortlægning af mulige dagkvarterer (yngle- og rastesteder). Det fremgår desuden, at ledelinjer, som anvendes af flagermus på deres jagt, ikke er yngle- eller rasteområder for flagermus.

Det fremgår endvidere af forvaltningsplanen, at vindmøllernes tårne og blade tiltrækker store mængder af insekter, således at der på visse årstider kan forekomme store ansamlinger af insekter på og omkring vindmøllerne. Insekterne sidder på eller flyver omkring møllerne hele vejen op.

Ifølge forvaltningsplanen er den eneste sikre metode til at undgå drab af flagermus at slukke for vindmøllerne ved vindhastigheder under ca. 5-6 m/s i de perioder, hvor store insektansamlinger forekommer (dvs. om natten i perioden ca. 15. juli til ca. 15. oktober).

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at Jammerbugt Kommune i tilstrækkeligt omfang har sikret sig, at projektet ikke skader Natura 2000-områderne nr. 15 og nr. 16's integritet, herunder for damflagermus og fugle på udpegningsgrundlaget.

Ved vurderingen har Miljø- og Fødevarerklagenævnet i forhold til damflagermus lagt vægt på, at der i forbindelse med konsekvensvurderingen er gennemført to undersøgelser af forekomsten af flagermus ved projektområdet, herunder af damflagermus. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at undersøgelserne i 2014 og 2015 bl.a. foregik i perioderne fra den 26. juni til den 1. juli og fra den 19. august til den 8. september. Undersøgelsen i 2021 foregik i bl.a. perioderne fra den 30. juni til den 1. juli, fra den 16. juli til den 21. juli, fra den 22. august til den 27. august og fra den 4. september til den 9. september. Nævnet har også lagt vægt på, at undersøgelserne er udført med håndholdt lytteudstyr og stationære flagermusdetektorer. Nævnet konstaterer på den baggrund, at undersøgelserne er gennemført i overensstemmelse med retningslinjerne i Forvaltningsplanen for flagermus. Nævnet bemærker i den forbindelse, at der ikke er krav om, at undersøgelserne omfatter alle dagene i forvaltningsplanens anviste perioder. Nævnet har desuden lagt vægt på, at de vejrmæssige forhold på undersøgelsesdagene er beskrevet i konsekvensvurderingen, og der er efter nævnets opfattelse ikke er grundlag for at antage, at oplysningerne ikke er korrekte. Nævnet bemærker desuden, at Jammerbugt Kommune har fastsat vilkår om driftsstop af hensyn til flagermus, jf. også nedenfor i afsnit 3.2.7.

I forhold til påvirkning af fugle på udpegningsgrundlaget har Miljø- og Fødevarerklagenævnet lagt vægt på, at der er foretaget en konsekvensvurdering baseret på Natura 2000-planer og basisanalyser, herunder for både 2. planperiode (2016-2021) og udkastet for 3. planperiode (2022-2027).

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har derudover lagt vægt på, at der i forbindelse med konsekvensvurderingen er gennemført to feltundersøgelser, herunder i 2015 og 2016 samt i 2021, af alle rastende og trækkende fugle i og omkring projektområdet. Undersøgelserne omfatter således også fuglearterne på udpegningsgrundlagene for Natura 2000-områderne nr. 15 og nr. 16, herunder bl.a. rørhøg, blå kærhøg og sangsvane. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at der på baggrund af undersøgelserne er foretaget beregninger og vurderinger af vindmøllernes påvirkning af fugle ved bl.a. fortrængning fra områder rundt om vindmøllerne og kollision med vindmøllerne.

Vedrørende fortrængning har Miljø- og Fødevarerklagenævnet lagt vægt på, at der for hver mølle er fastsat en forstyrrelseszone på 250 m svarende til 1,6 gange møllehøjden. Det er nævnets opfattelse, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte fastsættelsen af forstyrrelseszonen. Nævnet har lagt vægt på, at der er inddraget eksisterende erfaring om forstyrrelseszoner omkring vindmøller, herunder fra undersøgelsen i 2021 og

vindmølleprojektet ved Klim Fjordholme. Derudover har nævnet lagt vægt på, at der er inddraget oplysninger om, at en forstyrrelseszone på 250 m er ubetydelig for trækfugle, at afstanden til ynglefugles ynglepladser er stor, og at rastende og fouragerende fugle vil være i stand til at finde nye lokaliteter af samme kvalitet i nærområdet.

I forhold til kollision har Miljø- og Fødevarerklagenævnet lagt vægt på, at det fremgår af konsekvensvurderingen, at der ved anvendelse af Band-modellen og data for de lokale bestande af udpegede fugle er foretaget en beregning af de samlede kollisioner pr. år. Nævnet har også lagt vægt på, at det fremgår, at de lokale bestande er fastsat konservativt og ud fra et forsigtighedsprincip, idet bestandene er beregnet som et gennemsnit af Natura 2000-basisanalysernes antal fugle i Natura 2000-område nr. 15 og nr. 16 for 2010-2017, selvom de biogeografiske bestande normalt omfatter større områder. I konsekvensrapporten antages desuden, at alle fugle, som kolliderer med vindmøllerne, stammer fra den lokale bestand, hvilket formentlig ikke er tilfældet, og at den beregnede dødelighed også af den grund vil være mindre. Nævnet har derudover lagt vægt på, at antallet af kollisioner for en række fuglearter, som potentielt kan blive påvirket af projektet, er sammenholdt med arternes PBR, og at der er foretaget en PBR-beregning af vindmølleprojekters kumulative påvirkning af bestandene. Nævnet har desuden lagt vægt på, at fuglearternes kollisioner med vindmøllerne i projektet og andre vindmølleprojekter (kumulativt) medfører en procentvis dødelighed i forhold til PBR på mindre end det kritiske niveau for bestandene.

3.2.5 Ad 4) Bilag IV-arter (flagermus)

Det følger af miljøvurderingslovens § 20, stk. 4, nr. 2, at miljøkonsekvensrapporten på en passende måde skal påvise, beskrive og vurdere projektets væsentlige direkte og indirekte virkninger på bl.a. den biologiske mangfoldighed med særlig vægt på arter og naturtyper, der er beskyttet i henhold til habitatdirektivet.

Myndigheden skal ved selve § 25-tilladelsens meddelelse sikre sig, at projektet ikke vil beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for bilag IV-arter, jf. habitatbekendtgørelsens § 10.

EU-Kommissionen har offentliggjort en vejledning om beskyttelse af bilag IV-arter.

[20] Bestemmelsen i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d, skal ifølge vejledningen forstås som en målsætning om, at yngle- og rasteområdernes økologiske funktion bevares.

Yngleområder defineres i vejledningen som de områder, der skal bruges til parring og fødsel, og endvidere dækker området i nærheden af rede- eller fødselsstedet, hvis afkommet er afhængigt af sådanne områder. Rasteområder defineres som de områder, der benyttes af et dyr eller en gruppe af dyr, når de ikke er aktive. Rasteområder omfatter også strukturer, som dyr etablerer som rasteområder, f.eks. reder, huler eller skjulesteder.[21]

Ligeledes defineres rasteområder i Miljøstyrelsens habitatvejledning som områder, der er vigtige for at sikre overlevelsen af enkelte dyr eller bestande, når de er i hvile.

[22] Rasteområder er således områder, hvor arten i eller uden for yngletiden opholder sig for at hvile, sove eller overvintre (dvale) samt i skjul i større koncentrationer (flokke) og for at opfylde vigtige livsfunktioner (solbadning eller lignende). Fælles for yngle- og rasteområder er, at de anvendes regelmæssigt af arten.[23]

Ved et yngle- eller rasteområde i habitatdirektivets og habitatbekendtgørelsens forstand forstås en samling ("netværk") af lokaliteter, hvor en bestand af en art yngler eller raster. Betydningen af de enkelte lokaliteter i netværket kan afhænge af bestandens tæthed og spredningsmuligheder. Ved vurderingen af om et yngle- eller rasteområde beskadiges eller ødelægges, er det afgørende, om den økologiske funktionalitet af netværket af lokaliteter kan opretholdes på mindst samme niveau som hidtil.[24]

Det er den kompetente myndigheds ansvar i overensstemmelse med det almindelige forvaltningsretlige undersøgelsesprincip at sikre sig, at der er tilvejebragt tilstrækkelige oplysninger til at kunne vurdere, om yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter beskadiges eller ødelægges. Der kan ikke fastlægges entydige kriterier for omfanget og karakteren af de oplysninger, der er nødvendige. Det afhænger af den konkrete situation. Der kan f.eks. i tilfælde af ældre oplysninger være behov for at vurdere, om oplysningerne skal opdateres for at afgøre, om arten rent faktisk fortsat forekommer i de berørte områder. Der kan ikke fastsættes præcise kriterier for, hvornår oplysninger er for gamle, da arterne er meget forskellige, ligesom den naturlige udvikling (f.eks. tilgroning) af et område kan have betydning for, om en art er til stede. Der kan være et behov for yderligere undersøgelser, hvis der skal træffes afgørelser i dele af landet, hvor arterne vides at forekomme, og hvor der er en sandsynlighed for, at mulige yngle- eller rasteområder kan blive berørt. Eventuelle undersøgelser skal ske målrettet med egnede metoder, og det skal sikres, at undersøgelserne foregår på de tidspunkter på året, hvor den pågældende art kan tænkes at udnytte et givet område. Undersøgelserne skal således foregå på tidspunkter, hvor der vil være stor sandsynlighed for at konstatere arten, hvis den forekommer i området.[25]

I forhold til aktiviteter, der kan påvirke yngle- eller rasteområder, skal der ifølge EU-Kommissionens vejledning sondres mellem aktiviteter, der kan rummes inden for habitatdirektivets artikel 12 og aktiviteter, der kræver fravigelse i medfør af direktivets artikel 16. Hvor der er tale om en fravigelse efter artikel 16, vil kompensationsforanstaltninger have til formål at kompensere for specifikke negative virkninger på en art og indebærer således, at der sker eller er sket en beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområde. Dette er ikke tilfældet for foranstaltninger til sikring af økologisk funktionalitet, som sikrer, at yngle- eller rasteområdets økologiske funktionalitet forbliver fuldstændig intakt (kvantitativt og kvalitativt), når aktiviteten har fundet sted (afværgeforanstaltninger).[26]

Af Miljøstyrelsens habitatvejledning fremgår det, at afværgeforanstaltninger er velegnet for arter, som er hurtige til at kolonisere nye lokaliteter inden for et netværk af lokaliteter, der udgør et samlet område for en bestand, og hvor nye egnede levesteder vil kunne skabes over en kortere tidsperiode.

Det fremgår endvidere af Miljøstyrelsens habitatvejledning, at der i givet fald skal være en høj grad af sikkerhed for, at afværgeforanstaltninger virker i tilstrækkeligt omfang. Jo større usikkerhed i kendskabet til arternes konkrete forekomst i et område, des større behov for afværgeforanstaltninger i form af at sikre mulige nye yngle- eller rasteområder. Hvor afværgeforanstaltninger er påkrævede, skal der ifølge Miljøstyrelsens habitatvejledning fastsættes klare vilkår herom i de konkrete sager. Vilkåret skal være udformet sådan, at det kan håndhæves.[27]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at Jammerbugt Kommune i tilstrækkeligt omfang har sikret sig, at projektet ikke vil beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for bilag IV-arter af flagermus.

Ved vurderingen har Miljø- og Fødevarerklagenævnet lagt vægt på, at der i forbindelse med konsekvensvurderingen er gennemført to undersøgelser af forekomsten af alle flagermus ved projektområdet. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at undersøgelserne i 2014 og 2015 bl.a. foregik i perioderne fra den 26. juni til den 1. juli og fra den 19. august til den 8. september. Undersøgelsen i 2021 foregik i bl.a. perioderne fra den 30. juni til den 1. juli, fra den 16. juli til den 21. juli, fra den 22. august til den 27. august og fra den 4. september til den 9. september. Nævnet har også lagt vægt på, at undersøgelserne er udført med håndholdt lytteudstyr og stationære flagermusdetektorer. Nævnet konstaterer på den baggrund, at begge undersøgelser er gennemført i overensstemmelse med retningslinjerne i Forvaltningsplanen for flagermus. Nævnet bemærker i den forbindelse, at der ikke er krav om, at undersøgelserne omfatter alle dagene i forvaltningsplanens anviste perioder. Nævnet har desuden lagt vægt på, at de vejræssige forhold på undersøgelsesdagene er beskrevet i konsekvensvurderingen, og der er efter nævnets opfattelse ikke grundlag for at antage, at oplysningerne ikke er korrekte. Nævnet bemærker desuden, at Jammerbugt Kommune har fastsat driftsstop af hensyn til flagermus, jf. også nedenfor i afsnit 3.2.7.

3.2.6 Ad 5) Befolkningen og menneskers sundhed (skyggekast)

Efter miljøvurderingslovens § 20, stk. 4, nr. 1 og nr. 4, skal miljøkonsekvensrapporten på en passende måde påvise, beskrive og vurdere projektets væsentlige direkte og indirekte virkninger på bl.a. befolkningen, menneskers sundhed og landskabet. Endvidere skal miljøkonsekvensrapporten efter lovens bilag 7, pkt. 5, litra c, jf. § 20, stk. 1, indeholde en beskrivelse af projektets forventede væsentlige virkninger på miljøet som følge af bl.a. opståelsen af gener.

Der findes ingen lovregulering af skyggeeffekter fra vindmøller. Det fremgår af Bolig- og Planstyrelsens vejledning om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller til brug for kommunernes planlægning, at det anbefales, at naboboliger ikke udsættes for mere end 10 timer skyggekast årligt beregnet som reel skyggetid efter WindPro Shadow-programmet eller et tilsvarende program. Hvis en helhedsvurdering viser, at den bedst egnede placering medfører, at de anbefalede 10 timers maksimale skyggekast ikke kan overholdes, bør kommunen iværksætte tiltag til at bringe den beregnede reelle skyggetid under 10 timer/år. Der er henvist til, at der kan fastsættes vilkår for at standse vindmøllerne på kritiske tidspunkter i § 25-tilladelsen på baggrund af miljøkonsekvensrapportens beregninger og vurdering.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Jammerbugt Kommunes vurdering efter miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, hvorefter miljøkonsekvensrapporten opfylder lovens krav for så vidt angår miljøkonsekvensrapportens beskrivelse af projektets skyggepåvirkning.

Ved vurderingen har Miljø- og Fødevarerklagenævnet lagt vægt på, at miljøkonsekvensrapporten indeholder en beskrivelse af projektets skyggepåvirkning på de omkringliggende ejendomme, herunder klagers ejendom. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at der er lavet beregninger efter anerkendte metoder i programmet WindPRO og i overensstemmelse med retningslinjerne i vejledningen om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller. Ligeledes har nævnet lagt vægt på, at det er oplyst i miljøkonsekvensrapporten, hvordan vindmøllerne vil påvirke de omkringliggende ejendomme med skyggekast, herunder at klagers ejendom samlet set vil blive påført et årligt reelt skyggekast på 12 timer og 58 minutter fra projektets vindmøller og 12 timer og 37 minutter fra

eksisterende vindmøller. Nævnet har desuden lagt vægt på, det i miljøkonsekvensrapporten er vurderet, at det beregnede skyggekast for de fleste beboelsejendomme i nærheden af projektet overstiger anbefalingen om 10 timer pr. år, og at Jammerbugt Kommune på den baggrund har vurderet, at der skal stilles vilkår om skyggestop i § 25-tilladelsen. Nævnet henviser i den forbindelse til, at nævnet ændrer § 25-tilladelsens vilkår nr. 2, jf. afsnit 3.2.7 nedenfor.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker i øvrigt, at husstandsvindmøllen på ejendommen [A2], 9690 Fjerritslev er inddraget i beregningerne af den eksisterende skyggepåvirkning af klagers ejendom på 12 timer og 37 minutter, idet møllen fremgår som nr. 29 i listen over vindmøller i skyggeberegningerne i miljøkonsekvensrapportens bilag 4.

3.2.7 Ad 6) Fastsættelse af vilkår i § 25-tilladelsen

Miljøvurderingslovens regler sigter mod at gennemføre EU's direktiv om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet.[28]

Tilladelseskravet, der er et centralt element, fremgår af VVM-direktivets art. 2, stk. 1, og har følgende ordlyd:

”Medlemsstaterne vedtager de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af disse indvirkninger, inden der gives tilladelse. Disse projekter er defineret i artikel 4”.

Der kan ikke af ordlyden til VVM-direktivet eller miljøvurderingslovens udledes et krav om, at tilladelsen skal regulere alle de forhold, der er blevet identificeret og vurderet i den forudgående miljøkonsekvensrapport.

Hverken VVM-direktivet eller de danske regler i miljøvurderingsloven indeholder et krav om, at miljøvurderingspligtige projekter kun kan tillades, såfremt væsentlige påvirkninger på miljøet kan fjernes eller reduceres. Det kræves alene, at projekter er undergivet et tilladelseskrav, og at vurderingen er forudgående i forhold til tilladelsen.

Det fremgår af vejledningen til miljøvurderingsloven, at § 25-tilladelsen kan indeholde vilkår til sikring af, at de forudsætninger, som stilles i afgørelsen, er kendte og kan opfyldes og håndhæves. Vilkår stillet i forbindelse med miljøvurderingen af et konkret projekt skal stå i et rimeligt forhold til projektets art, placering og dimensioner samt omfanget af dets indvirkninger på miljøet i overensstemmelse med de almindelige krav om lovlighed, saglighed og proportionalitet i forbindelse med vilkårsfastsættelse efter forvaltningsretten.[29]

Fastsættelsen af vilkår beror desuden på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.

Flagermus

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at der ikke er grundlag for at ændre eller supplere § 25-tilladelsens vilkår om flagermus. Nævnet finder desuden, at der ved fastsættelsen af de fornødne afværgeforanstaltninger af hensyn til flagermus fortsat bør tages udgangspunkt i forvaltningsplanen for flagermus, uanset at der som anført af klager er foreslået andre afværgeforanstaltninger i rapporten fra DCE.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har lagt vægt på, at vilkår nr. 5 indeholder krav om, at der skal gennemføres periodisk driftsstop på mølle nr. 6, 9, 10 og 15 fra solnedgang til solopgang i perioden fra den 15. juli til den 15. oktober ved vindhastigheder på under 6 m/s i rotorhøjde. Nævnet konstaterer, at vilkåret er i overensstemmelse med retningslinjerne i Forvaltningsplan for flagermus om periodisk driftsstop ved lave vindhastigheder på under ca. 5-6 m/s i perioden fra ca. den 15. juli til den 15. oktober. Nævnet har også lagt vægt på, at § 25-tilladelsens vilkår er baseret på miljøkonsekvensrapportens konklusion om, at projektet med det vedtagne driftsstop ikke vil medføre en væsentlig påvirkning af damflagermus og øvrige flagermusarter, og at der ikke er grundlag for at tilsidesætte denne vurdering.

Skyggekast

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at § 25-tilladelsens vilkår nr. 2 skal ændres, så beboelsesejendomme, der bliver påvirket af skyggekast fra vindmøller i projektet, samlet set ikke påføres et skyggekast fra vindmøller på mere end 10 timers reelt skyggekast om året. Samtidig finder nævnet, at vilkåret skal ændres, så projektet ikke må medføre yderligere skyggekast for nabobeboelser, som i forvejen påføres mindst 10 timers reelt skyggekast om året fra andre eksisterende vindmøller. Nævnet henviser til, at det i vejledning om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller anbefales, at nabobeboelser ikke udsættes for mere end 10 timers årligt skyggekast beregnet som reel skyggetid efter WindPro Shadow-programmet eller et tilsvarende program.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder desuden, at der ikke er grundlag for at fastsætte vilkår i § 25-tilladelsen om kontrol med og dokumentation for, at projektet ikke medfører mere end 10 timers samlet reelt årligt skyggekast på omkringliggende beboelsesejendomme. Nævnet bemærker, at der ikke er oplysninger, som indikerer, at softwareprogrammet WindPro Shadow er uegnet til at sikre maksimalt 10 timers skyggekast eller ikke kan kontrolleres. Derudover har nævnet lagt vægt på, at det påhviler Jammerbugt Kommune at føre tilsyn med overholdelsen af § 25-tilladelsens vilkår, og at kommunen i den forbindelse har mulighed for at anmode om dokumentation for, at vilkår nr. 2 overholdes.

Endvidere finder Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at der ikke er grundlag for at fastsætte vilkår i § 25-tilladelsen om fremlæggelse af yderligere oplysninger om, hvilke ejendomme der er omfattet af skyggestop og hvornår. Nævnet har lagt vægt på, at vilkår nr. 2 om skyggestop gælder for alle beboelsesejendomme, der påvirkes af skygge fra projektet. Nævnet har desuden lagt vægt på, at det fremgår af skyggeberegningerne i miljøkonsekvensrapportens bilag 4, hvornår på døgnet og året de enkelte vindmøller vil medføre skyggekast på de enkelte beboelsesejendomme. Af beregningerne fremgår desuden koordinater for, hvor de forskellige vindmøller er placeret.

Afmontering

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at der ikke er grundlag for at ændre § 25-tilladelsens vilkår nr. 2 om afmontering. Nævnet har lagt vægt på, at det påhviler Jammerbugt Kommune at føre tilsyn med overholdelsen af § 25-tilladelsens vilkår, og at kommunen uafhængigt af en tinglysning kan kræve, at bygherre overholder vilkåret.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Jammerbugt Kommunes afgørelse af 29. juni 2023 om § 25-tilladelse til etablering af ni vindmøller ved Thorup-Sletten, med følgende ændringer, idet det nye er anført med *kursiv*:

§ 25-tilladelsens vilkår nr. 2 ændres til:

Der skal installeres software i vindmølleprojektets møller, således at beboelsesejendomme, der påvirkes af skyggekast fra projektet ved Thorup-Sletten, ikke påføres et samlet skyggekast fra vindmøller på mere end 10 timers reelt skyggekast om året (beregnet som reel tid, der udregnes vha. WindPRO, Shadow-programmet eller et tilsvarende program). Projektets vindmøller må ikke medføre yderligere skyggekast for nabobeboelser, som i forvejen påføres mindst 10 timers skyggekast om året fra andre eksisterende vindmøller.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023 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] By-, Land- og Kirkeministeriets vejledning nr. 9317 af 26. januar 2022 om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller.

[5] Forvaltningsplan for flagermus. Beskyttelse og forvaltning af de 17 danske flagermusarter og deres levesteder, Naturstyrelsen, 2013.

[6] Elmeros, M., 4. september 2020. Beskyttelse af flagermus og miljøvurderinger. National Center for Miljø og Energi (DCE).

[7] Meddelelse fra EU-Kommissionen, Vejledende dokument om vindenergianlæg og EU's naturlovgivning, 18. november 2020.

[8] EU-Kommissionen, Forvaltning af Natura 2000-områder, Habitatdirektivets artikel 6 92/43/EØF, 2000.

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

[10] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. oktober 2009 om beskyttelse af vilde fugle.

[11] Bekendtgørelse nr. 2091 af 12. november 2021 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

[12] Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven.

[13] Se sag C-127/02 (Hjerte-muslingedommen), præmis 61, og dommens punkt 4.

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

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

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

[17] Se EU-Domstolens dom af 7. november 2018 i sag C-461/17 (Holohan), præmis 37-40.

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

[19] Forvaltningsplan for flagermus. Beskyttelse og forvaltning af de 17 danske flagermusarter og deres levesteder, Naturstyrelsen, 2013.

[20] Vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til Habitatdirektivet, Kommissionens meddelelse af 12. oktober 2021, C(2021) 7301 (herefter EU-Kommissionens vejledning).

[21] EU-Kommissionens vejledning, pkt. 2.52-2.57.

[22] 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 (herefter Miljøstyrelsens habitatvejledning).

[23] Miljøstyrelsens habitatvejledning, pkt. 9.4.1.

[24] Miljøstyrelsens habitatvejledning, pkt. 9.7.1.4 og EU-Kommissionens vejledning pkt. 2.52, hvorefter habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d, bør forstås som en målsætning om opretholdelse af yngle- og rasteområders økologiske funktion.

[25] Jf. i det hele Miljøstyrelsens habitatvejledning, pkt. 9.6.4-9.6.6.

[26] EU-Kommissionens vejledning, pkt. 2.73.

[27] Miljøstyrelsens vejledning til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

[28] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet.

[29] Miljøministeriets vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM): Konkrete projekter, september 2023, s. 62.

Sag:

23/10651

Dato:

23. februar 2024.

Emner:

Miljøvurdering af ...

