

(Vedvarende Energi)

Frederiksborggade 15
1360 København K

Besøgsadresse:
Linnésgade 18, 3. sal
1361 København K

Tlf 3395 5785
Fax 3395 5799

www.ekn.dk
ekn@ekn.dk

Afgørelsen offentliggøres i anonymiseret form

KLAGE FRA OVER OM	Et antal beboere på Hirsholmene Energistyrelsen afgørelse af 3. november 2010 tilladelse til etablering af elproduktionsanlæg på havet ud for Frederikshavn Havn	8. juni 2011 J.nr 1131-10-5-50 SSH –EKN
----------------------------------	---	--

NÆVNETS SAMMEN- SÆTNING I SAGEN	Nævnnsformand, dommer Poul K. Egan Professor, dr.scient.adm. Ole Jess Olsen Professor, dr.jur. Jens Fejø Konsulent, civilingeniør Knut Berge Direktør, cand.polyt. Poul Sachmann
--	--

NÆVNETS AFGØRELSE	Energistyrelsens afgørelse af 3. november 2010 <u>stadfæ-</u> <u>stes.</u>
------------------------------	---

Et antal beboere på Hirsholmene v/Beboerforeningen Holmboerne v/formand [XXX](herefter benævnt klagerne) har ved klage af 23. november 2010 indbragt Energistyrelsens afgørelse af 3. november 2010 for Energiklagenævnet. Ved afgørelsen af 3. november 2010 meddelte Energistyrelsen DONG Energy NearshoreLab A/S (herefter benævnt DONG) tilladelse til etablering af et elproduktionsanlæg på havet ud for Frederikshavn Havn.

Energiklagenævnet har ved brev af 24. november 2010 bl.a. forespurgt klagerne, hvorvidt klagen var indgivet på vegne af foreningen eller på vegne af de enkelte medlemmer i foreningen. Ved brev dateret 15. december 2010 har formanden for beboerforeningen fremsendt fuldmagter fra de enkelte medlemmer, som klagen er indgivet på vegne af, idet foreningen som sådan ikke var omfattet af klagen. Der er indsendt fuldmagter fra følgende medlemmer:

- [XXX] (Energiklagenævnets j.nr. 1131-11-1)
- [XXX] (Energiklagenævnets j.nr. 1131-11-2)
- [XXX] (Energiklagenævnets j.nr. 1131-11-3)
- [XXX] (Energiklagenævnets j.nr. 1131-11-4)
- [XXX](Energiklagenævnets j.nr. 1131-11-5)

- [XXX] (Energiklagenævnets j.nr. 1131-11-6)
- [XXX] (Energiklagenævnets j.nr. 1131-11-7)
- [XXX] (Energiklagenævnets j.nr. 1131-11-8)
- [XXX] (Energiklagenævnets j.nr. 1131-11-9)
- [XXX] (Energiklagenævnets j.nr. 1131-11-10) og
- [XXX] (Energiklagenævnets j.nr. 1131-11-11).

Sagen behandles samlet ved denne afgørelse under journalnummer 1131-10-5.

Sagens baggrund

DONG ansøgte den 5. september 2008 Energistyrelsen om tilladelse til etableringen af seks nye vindmøller på havet ud for Frederikshavn Havn. Ansøgningen var vedlagt tilhørende vurdering af virkningerne på miljøet (VVM-vurdering). Ansøgningen fulgte op på DONG's forundersøgelsestilladelse af 1. juni 2007, der var blevet forlænget henholdsvis den 25. juni 2008 og den 25. november 2009. Projektet omfatter opstillingen af seks demonstrationsvindmøller i havet cirka 4 km øst for Frederikshavn Havn til test af fundamentstyper, møller og anden offshore teknologi. Ved afgørelsen af 3. november 2010 imødekom Energistyrelsen DONG's ansøgning. Afgørelsen blev truffet i henhold til § 25 i lov om fremme af vedvarende energi (VE-loven)¹ og er tidsbegrænset fra 3. november 2010 til 31. december 2016.

Anlægget (demonstrationshavvindmøller) skal placeres 1,2 km fra øen Hirsholmene. Øgruppen Hirsholmene er beliggende i Kattegat nordøst for Frederikshavn. Øgruppen omfatter foruden den beboede ø Hirsholm øerne Græsholm, Tyvholm, Kølpen og Deget samt et antal mindre holme. Der er i alt tale ca. 45 ha. Vest for forundersøgelsesområdet for etableringen af havvindmøllerne ligger Natura 2000-område² nr. 4. Området har sine primære værdier på og omkring Hirsholmene. Området er udpeget som habitatområde nr. 4, fuglebeskyttelsesområde nr. 11 og Ramsarområde nr. 8. Habitatområder udpeges for beskyttelse og bevaring af bestemte naturtyper og arter af dyr og planter, som er af betydning for EU. Habitatområderne er en del af Natura 2000. Ramsarområder er ikke udpeget på grundlag af et EF-direktiv. Der

8. juni 2011

J.nr 1131-10-5-50

SSH –EKN

Side 2 af 19

¹ Lov nr. 1392 af 27. december 2008 om fremme af vedvarende energi med senere ændringer.

² EU's naturbeskyttelsesdirektiver, det vil sige fuglebeskyttelsesdirektivet (Rådets direktiv af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (79/409/EØF) med senere ændringer) og habitatdirektivet (Rådets direktiv af 21. maj 1992 om bevaring af naturtype samt vilde dyr og planter (92/43/EØF) med senere ændringer), kaldes under et Natura 2000. Natura 2000 består af et netværk af beskyttede naturområder, retningslinjer for fangst og jagt og regler for beskyttelse af arter og naturtyper i Europa.

henvises nærmere til afsnit 4.1.3. i VVM-redegørelsen af august 2008 for vindmøller ved Frederikshavn. VVM-redegørelsen er vedlagt som **bilag 1**.

Den påklagede afgørelse

Af Energistyrelsens afgørelse af 3. november 2010 fremgår bl.a. følgende:

”[...]

Tilladelse til etablering af elproduktionsanlæg på havet ud fra Frederikshavn Havn

DONG Energy NearshoreLab, Frederikshavn A/S (herefter DE NearshoreLab) fremsendte den 5. september 2008 en ansøgning til Energistyrelsen om etablering af et elproduktionsanlæg på havet ud for Frederikshavn Havn. Ansøgningen var bilagt en VVM-redegørelse (Redegørelse for vurdering af virkninger på miljøet). Projektet omfatter 6 store demonstrationsvindmøller på havet c. 4 km øst for Frederikshavn Havn.

Den første vindmølle planlægges opstillet i løbet af 2011, mens de resterende møller forventes opstillet i perioden 2012-2015 med 1-2 møller om året. I det vedlagte bilag B har DE NearshoreLab redegjort for demonstrationsaspekterne vedr. projektet.

Sagsforløb

Forundersøgelsestilladelsen blev givet med hjemmel i den elforsyningslovens nu opløste § 14, stk. 2, vedr. anlæg til forskning, udvikling og demonstration (lovbekendtgørelse nr. 1115 af 8. november 2006 om elforsyning). Forundersøgelsestilladelsen er efterfølgende blevet forlænget hhv. d. 25. juni 2008 og d. 25. november 2009. Sidstnævnte forlængelse indeholdt desuden en udvidelse af forundersøgelsesområdet for ilandsføringskablet.

Energistyrelsen sendte den 16. september 2008 ansøgningen og VVM-redegørelsen (vurdering af virkning på miljøet) i offentlig høring med frist den 17. november 2008. På baggrund af indsendte høringssvar m.v. gav Energistyrelsen ovenfor nævnte forlængelser af forundersøgelsestilladelsen, samt en supplerende udvidelse af forundersøgelsesområdet for ilandsføringskablet d. 7. april 2010. DE NearshoreLab fremsendte d. 17. maj en opdateret konsekvensvurdering for projektets kabeltrace. Denne blev fulgt op af to supplerende svarnotater, der blev fremsendt af DE NearshoreLab hhv. 7. og 18. juni 2010. Materialet blev sendt i høring hos de myndigheder, der er relevante for kabler på havet, samt de berørte parter, der under VVM-høringen havde bemærkninger til ka-

8. juni 2011

J.nr 1131-10-5-50

SSH –EKN

Side 3 af 19

belplaceringen. Høringen foregik fra 30. juni 2010 til 10. august 2010.

DE NearshoreLab ansøgte d. 7. juli 2010 Energistyrelsen om dispensation fra tidsfristen i § 75, stk. 2, nr. 2, jf. § 75, stk. 3, (omhandlende værditabsordningen) i lov nr. 1392 af 27. december 2008 om fremme af vedvarende energi (VE-loven). Energistyrelsen meddelte afslag på ansøgningen om dispensation d. 1. september 2010, og projektet er dermed omfattet af værditabsordningen med tilhørende overgangsbestemmelser jf. bekendtgørelse nr. 1008 af 20. oktober 2009 (om visse vindmøller, der nettilsluttes fra d. 1. september 2010). Ved samme henvendelse af d. 7. juli 2010 ansøgte DE NearshoreLab desuden om godkendelse af status som forsøgsmøller i relation til VE-lovens § 13, stk. 2, (om forsøgsmøllers undtagelse fra køberetsordningen). Energistyrelsen meddelte d. 24. september 2010, at projektets møller kan defineres som forsøgsmøller og derfor fritages fra køberetsordningen, i det omfang de får godkendelse til forsøg og demonstration, jf. bekendtgørelse nr. 651 af 26. juni 2008.

8. juni 2011

J.nr 1131-10-5-50

SSH –EKN

Side 4 af 19

Energistyrelsens afgørelse

Energistyrelsen meddeler hermed, i henhold til § 25 i lov nr. 1392 af 27. december 2008 om fremme af vedvarende energi, DE NearshoreLab en tidsbegrænset tilladelse til etablering af 6 store demonstrationsvindmøller på de nedenfor nævnte vilkår. Til grund for afgørelsen ligger ansøgning, VVM materiale, konsekvensvurderinger samt de indkomne høringssvar.

Etableringstilladelsen er gældende fra d. 3. november 2010 til d. 31. december 2016.

...

Tilladelsen efter § 25 i lov om fremme af vedvarende energi gives på følgende vilkår:

Tilladelsens område

...

Miljø- og naturhensyn

...

39. Det påhvilet indehaveren af tilladelsen at etablere et overvågningsprogram, som dokumentation for at Natura 2000 områdets integritet ikke er skadet i forbindelse med anlægsarbejdet. Overvågningsprogrammet skal som minimum indeholde basisbeskrivelse af kabel traceet dokumenteret med en video inden arbejdets påbegyndelse i hele kabeltraceets længde (prior construction

baseline), sammenfatning af anlægsarbejdets dokumentation jf. vilkår nr. 37 og dokumentation af områdets tilstand efter anlægsarbejdet er afsluttet (post construction monitoring). Den udførte post construction monitoring skal desuden sikre, at der er fuld dokumentation for, at kablet ligger under havbundsoverfladen i hele kabeltraceets længde.

De opfølgende undersøgelser skal foretages på samme tidspunkt på året som basisbeskrivelsen. Oplæg til overvågningsprogrammet fremsendes til Energistyrelsen sammen med rammedetailprojektet med henblik på godkendelse i samarbejde med By- og Landskabsstyrelsen. Prior construction baseline med video skal godkendes, inden arbejdets påbegyndelse.
[...].

8. juni 2011

J.nr 1131-10-5-50

SSH -EKN

Side 5 af 19

Afgørelsen i sin helhed er vedlagt som **bilag 2**.

Klagernes synspunkter og bemærkninger

Klagerne finder, at de seks demonstrationshavvindmøller skal placeres et andet sted. Til støtte herfor har klagerne navnlig anført følgende:

- Møllerne skal placeres 1,2 km væk fra klagernes boliger på øen. Klagerne er først blevet inddraget i planerne i 2008 via dagspressen og på det offentlige borgermøde den 6. oktober 2006. På borgermødet i 2008 fremgår det imidlertid, at mange andre har været inddraget og hørt af Energistyrelsen.
- De personer, der har udarbejdet VVM-redegørelsen har ikke besøgt Hirsholmene. Det fremgår således af redegørelsen, at øen er affolket og alene anvendes som fritidsområdet. Dette er ikke rigtigt. Der er syv helårsboliger på øen, hvoraf to er udlejet som kunstnerboliger. Der er i øjeblikket fem fastboende, og der er stor interesse for at komme i betragtning til lejemål på øen. Der er endvidere tolv attraktive ferieboliger, der senest har haft en ventetid for leje på 33 år.
- Hirsholmene er et unikt naturområde og er fredet. Det er betænkeligt og uheldigt, at møllerne skal placeres tæt på det internationale fredningsområde, Natura 2000-område nr. 4, Habitatområde nr. 4, fuglebeskyttelsesområde nr. 11 og Ramsarområde nr. 8. Der må også tages hensyn til fredning af marsvin.
- De højeste af vindmøllerne skal placeres nærmest øen. Klagerne er i den forbindelse bekymret for ulemperne med støj, skyggekast og lyspåvirkninger fra flashlys/glimt fra møllerne. En rapport fra oktober

2010 af professor i akustik Henrik Møller fra Aalborg Universitet viser, at støjberegningerne for store vindmøller er sat for lavt i VVM-redegørelser. Ifølge beregningerne i rapporten bør afstanden til beboelse øges med ca. 30 procent. Der er endvidere nye regler om støj under udarbejdelse. De udmeldte støjmålinger er uafklarede, idet der er tale om demonstrationsmøller og forsøg. Det er derfor tilsyneladende uafklaret, hvad der skal placeres på fundamentet. Hvis havvindmøllerne skal sætte op, bør projektet iværksættes længst vægt fra Hirsholmene, så støjgenerne ved projektet løbende kan vurderes.

8. juni 2011

Energiklagenævnet anmodede ved brev af 24. november 2010 om klagernes bemærkninger til, på hvilken baggrund klagerne kunne anses for at have en væsentlig og individuel interesse i Energistyrelsens afgørelse af 3. november 2010. Energiklagenævnet redegjorde i den forbindelse nærmere for reglerne om klageberettigelse.

J.nr 1131-10-5-50

SSH –EKN

Side 6 af 19

Klagerne har på baggrund af Energiklagenævnets brev af 24. november 2010 bl.a. fremsendt et antal fotografier af Hirsholmene, en pjece om Hirsholmene og et kort over Hirsholmene, hvor placeringen af boligerne fremgår, herunder hvilke boliger der henholdsvis er helårsboliger og ferieboliger. Klagerne har for så vidt angår deres individuelle og væsentlig interesse i Energistyrelsens afgørelse af 3. november 2010 navnlig anført følgende:

- Hirsholmene er en meget lille ø, hvor husene er tæt placeret. Dette betyder, at alle klagerne har lejemål tæt på vindmøllerne. Alle medlemmerne har således både en væsentlig og en individuel interesse i sagen.
- Alle klagerne, undtagen formanden og [XXX], er folkepensionister eller efterlønnere, der især flytter ind i husene i sommersæsonen. Ellers lånes husene ud til familie, børn og venner. Ferieboligerne anvendes mellem 60 og 180 dage om året. [XXX] og [XXX] er fastboende på øen.
- To af helårsbebyggelserne forvaltes af Dansk Kunsterråd, som ikke er medlem af beboerforeningen og derfor heller ikke omfattet af klagen. En helårsbebyggelse bebos endvidere af øens opsynsmand, der heller ikke er medlem af beboerforeningen eller omfattet af klagen.

DONG's synspunkter og bemærkninger

DONG er ikke fremkommet med bemærkninger til sagen.

Energistyrelsens udtalelse til sagen

Energistyrelsen forholder sig ikke til det billedmateriale, som klagerne har fremsendt, og styrelsen kommenterer alene enkelte faktiske forhold. Energistyrelsen har bl.a. anført følgende:

- Projektet har gennemgået alle lovpligtige faser af VVM-proceduren, og høringen har været annonceret i både lokale og landsdækkende aviser. Klagerne har i høringsfasen indsendt et høringssvar, som er refereret i Energistyrelsens høringsnotat af 3. november 2010. Endvidere afholdte DONG et informationsmøde den 6. oktober 2010 om projektet med deltagelse af repræsentanter fra DONG, Energistyrelsen, Frederikshavn kommunen og den lokale formand for Miljø- og planlægningsudvalget.
- Vedrørende besigtigelse af øerne i forbindelse med udarbejdelsen af VVM-redegørelsen har DONG orienteret Energistyrelsen om, at man den 26. august 2007 før udarbejdelsen af VVM-redegørelsen arrangerede en større besigtigelse af området, inklusiv Hirsholmene. Energistyrelsen deltog ikke i besigtigelsen.
- Klagerne indsendte i sit høringssvar bemærkninger til spørgsmålet om beboelsesstatus for Hirsholmene under projektets VVM-fase. Forholdet er derfor kommenteret i Energistyrelsens høringssvar af 3. november 2010, hvoraf bl.a. fremgår, at reglerne for støj mm. er mere restriktive for rekreative områder end for bebyggelse i det åbne land, og at projektet, jf. VVM-redegørelsens beregninger, vil komme til at ligge under den tilladte grænse for støjfølsom arealanvendelse. Klassificeringen af husene på øen er således uden betydning for tilladelsen.
- Projektet blev godkendt på baggrund af VVM-redegørelsens oplysninger om støj, og det er indenfor de rammer, at DONG har fået etableringstilladelsen.
- Af høringssvaret af 3. november 2010 fremgår for så vidt angår skyggekast, at projektet, jf. VVM-redegørelsens beregninger af det værst tænkelige scenarie, berører beboelserne 5-10 timer om året i reel tid. Materialet er udarbejdet af uafhængige professionelle fagfolk, og høringen af øvrige kompetente myndigheder gav ikke anledning til at anfægte kvaliteten af VVM-redegørelsens visualiseringsmateriale.

8. juni 2011

J.nr 1131-10-5-50

SSH -EKN

Side 7 af 19

Retsgrundlaget

Forundersøgelsestilladelsen er meddelt i medfør af VE-lovens § 25. Af VE-lovens §§ 25 og 26 fremgår følgende:

”[...]

§ 25. Etablering af elproduktionsanlæg, der udnytter vand og vind, med tilhørende interne ledningsanlæg på søterritoriet og i den eksklusive økonomiske zone samt væsentlige ændringer i bestående anlæg kan kun foretages efter forudgående tilladelse fra klima- og energiministeren.

Stk. 2. Tilladelserne meddeles til ansøgere, der har ret til at udnytte en forundersøgelsestilladelse efter § 24, stk. 1, 2 eller 4, og som skønnes at have den fornødne tekniske og finansielle kapacitet.

Stk. 3. Klima- og energiministeren kan betinge godkendelsen af disse anlæg af vilkår, herunder krav til konstruktion, indretning, installationer, opstilling, drift, nedtagning og sikkerhedsstillelse for nedtagning af anlæg, samt økonomiske, tekniske, sikkerheds- og miljømæssige forhold i forbindelse med etablering og drift, herunder ophold og beboelse.

Stk. 4. Elproduktionsanlæg nævnt i stk. 1, som er fast forankret på samme sted på søterritoriet m.v., anses i tinglysningsmæssig henseende for fast ejendom. Tinglysning af rettigheder over sådanne anlæg sker efter reglerne i tinglysningslovens § 19, stk. 1, 2. pkt.

§ 26. Tilladelse til etablering af anlæg efter § 25, som må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad, kan kun meddeles på baggrund af en vurdering af de miljømæssige konsekvenser, og efter at offentligheden og de berørte myndigheder og organisationer har haft lejlighed til at udtale sig herom.

Stk. 2. Klima- og energiministeren kan fastsætte nærmere regler om afgrænsningen af de anlæg, der er omfattet af stk. 1.

Stk. 3. Klima- og energiministeren kan fastsætte nærmere regler for, hvilke oplysninger og eventuelle undersøgelser der er nødvendige for, at en vurdering af de miljømæssige konsekvenser kan foretages. Klima- og energiministeren kan beslutte, at der skal foretages vurderinger af et af § 25 omfattet anlægs miljømæssige påvirkninger under og efter etablering. Klima- og energiministeren kan beslutte, at vurderinger af de miljømæssige konsekvenser af de af § 25 omfattede anlæg skal bedømmes af uafhængige eksperter.

Stk. 4. Klima- og energiministeren kan fastsætte nærmere regler om underretning og høring af offentligheden og de berørte myndigheder og organisationer i forbindelse med

- 1) de i stk. 1 nævnte vurderinger,
- 2) den i stk. 2 nævnte afgrænsning og afgørelser i forbindelse hermed og
- 3) ansøgninger om tilladelse efter § 25.

8. juni 2011

J.nr 1131-10-5-50

SSH –EKN

Side 8 af 19

Stk. 5. Omkostninger i forbindelse med de i stk. 1-4 omhandlede aktiviteter afholdes af den, der ansøger om en tilladelse til at etablere et elproduktionsanlæg, jf. § 25.

Stk. 6. Klima- og energiministeren kan dog beslutte, at de i stk. 5 nævnte omkostninger, der afholdes til aktiviteter, der kan være af væsentlig betydning for fremtidige projekter, dækkes som angivet i § 8, stk. 1, nr. 3, i lov om elforsyning.
[...].”

VE-lovens § 25 og § 26 er en videreførelse fra de tidligere bestemmelser i elforsyningslovens § 16 og § 17, der ved vedtagelsen af VE-loven blev ophævet. Af forarbejderne til elforsyningslovens³ tidligere § 16 og § 17, lovforslag nr. 234 af 29. april 1999 om forslag til elforsyning, fremgår følgende:

8. juni 2011

J.nr 1131-10-5-50

SSH –EKN

Side 9 af 19

”[...]

Til § 16

Bestemmelsen viderefører og uddyber bestemmelsen i § 1, stk. 6, i den hidtil gældende elforsyningslov, hvorefter miljø- og energiministeren skal godkende opstilling af elproduktionsanlæg, der udnytter energi fra vandet, strømme og vind på søterritoriet og i den eksklusive økonomiske zone. Bestemmelsen indebærer således, at etablering af elproduktionsanlæg, der udnytter de i § 13 nævnte energiformer med tilhørende interne ledningsanlæg, kun kan ske efter forudgående tilladelse fra miljø- og energiministeren. Tilladelse til etablering af transmissionsnet på søterritoriet og i den eksklusive økonomiske zone beregnet for spændinger på over 100 kV, gives efter § 21.

Bestemmelsen indebærer endvidere, at der kan stilles krav til ansøgernes sagkundskab og økonomiske baggrund i forbindelse med en tilladelse efter denne bestemmelse. Der sigtes her til krav om dokumentation for ansøgerens tekniske formåen, tilvejebringelse af den fornødne tekniske bistand af hensyn til forsvarlig etablering og drift samt krav til ansøgerens økonomiske formåen, således at det sikres, at den fornødne økonomiske sikkerhed for forsvarlig drift og overholdelse af en tilladelses vilkår og nedtagning af anlæg er til stede.

Bemyndigelsen i stk. 2 indebærer, at miljø- og energiministeren kan fastsætte vilkår eller regler for meddelelse af tilladelser efter § 16, stk. 1. Dette indebærer, at miljø- og energiministeren kan stille vilkår eller fastsætte regler om blandt andet anlægs konstruktions, placering, fundering, opstilling, afmærkning og installationer, nedtagning og sikkerhedsstillelse for nedtagning samt om

³ Nugældende lovbekendtgørelse nr. 516 af 20. maj 2010 med senere ændringer.

sikkerheds- og arbejdsforhold i forbindelse med etablering og drift.

Til § 17

Bestemmelsen har til formål at implementere Rådets direktiv nr. 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet - VVM-direktivet - og direktiv nr. 97/11/EF af 3. marts 1997 om ændring af nævnte direktiv for så vidt angår anlæg til udnyttelse af energi fra vandet og vind på søterritoriet og i den eksklusive økonomiske zone. Anlæg til udnyttelse af vindkraft til energiproduktion samt anlæg til fremstilling af hydroelektrisk energi er omfattet af ændringsdirektivets bilag II, som angiver forskellige kategorier af projekter, hvor medlemsstaterne efter en konkret vurdering og/eller nærmere fastsatte grænseværdier eller kriterier skal afgøre, om projektet har en indvirkning på miljøet, som gør det påkrævet, at projektet skal VVM-behandles.

VVM-direktivet forudsætter, at offentligheden orienteres om de foretagne vurderinger og sikres mulighed for at udtale sig, forinden projektet påbegyndes. I overensstemmelse hermed fastslås det i § 17, stk. 1, at en tilladelse efter § 16 kun kan meddeles på baggrund af en vurdering af de miljømæssige konsekvenser, og efter at de berørte myndigheder og organisationer har haft mulighed for at udtale sig herom, såfremt det pågældende projekt må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad. Høringsberettigede efter denne bestemmelse vil være relevante interesseorganisationer og lokale myndigheder og interesser, foruden de relevante statslige myndigheder.

Det forudsættes, at omkostningerne i forbindelse med de af § 17 omfattede aktiviteter afholdes af ansøgeren om en tilladelse efter § 16.

[...].”

Udarbejdelsen af vurderinger af virkninger på miljøet af elproduktionsanlæg på havet er reguleret i bekendtgørelse nr. 815 af 28. august 2000⁴ om vurdering af virkninger på miljøet (VVM) af elproduktionsanlæg på havet (herefter benævnet bekendtgørelse nr. 815), hvoraf bl.a. fremgår følgende:

”[...]

⁴ Bekendtgørelsen er udstedt i medfør af elforsyningslovens § 17, nugældende lovbe-
kendtgørelse nr. 516 af 20. maj 2010 med senere ændringer. § 17 blev ved indførelsen
af VE-loven ophævet. Bestemmelsen er videreført i VE-lovens § 26.

8. juni 2011

J.nr 1131-10-5-50

SSH –EKN

Side 10 af 19

§ 2. Projekter omfattet af § 1, som må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad, kan kun opnå tilladelse på baggrund af en vurdering af de miljømæssige konsekvenser.

Stk. 2. Energistyrelsen afgør på grundlag af de i bilag 1 nævnte kriterier, om der skal gennemføres en vurdering af et projekts miljømæssige konsekvenser. Såfremt der ikke skal gennemføres en sådan vurdering, offentliggøres afgørelsen herom senest 4 uger inden tilladelse til projektet meddeles ansøgeren.

§ 3. Når der efter § 2 kræves en vurdering af et projekts miljømæssige konsekvenser, påhviler det projektets ansøger at udarbejde en redegørelse til brug herfor (VVM-redegørelse). Redegørelsen skal sendes til Energistyrelsen.

Stk. 2. VVM-redegørelsen skal påvise, beskrive og vurdere et projekts direkte og indirekte virkninger på følgende faktorer:

- 1) mennesker, fauna og flora,
- 2) havbund, vand, luft, klima og landskab,
- 3) materielle goder og kulturarv, og
- 4) spillet mellem disse faktorer.

Stk. 3. Redegørelsen skal som minimum indeholde de i bilag 2 nævnte oplysninger.

Stk. 4. Energistyrelsen kan bestemme, at yderligere materiale til vurdering af de miljømæssige konsekvenser skal tilvejebringes.
[...]

8. juni 2011

J.nr 1131-10-5-50

SSH –EKN

Side 11 af 19

Bilag 2

Oplysninger i henhold til § 3, stk. 3.

1. En beskrivelse af projektet, herunder navnlig:

- a) En beskrivelse af hele projektets fysiske karakteristika samt arealanvendelsebehovet under bygnings- og driftsfaserne.
- b) En beskrivelse af de væsentligste karakteristika for produktionsprocesserne, f.eks. type og mængde af de anvendte materialer.
- c) Et skøn efter type og mængde over forventede reststoffer og emissioner i forbindelse med driften af det foreslåede projekt.

2. En oversigt over de væsentligste alternativer, som bygherren har undersøgt, og oplysninger om de vigtigste grunde til valget under hensyn til virkningerne på miljøet.

3. En beskrivelse af konsekvenserne af, at det pågældende projekt ikke gennemføres.

4. En beskrivelse af det miljø, som i væsentlig grad kan blive berørt af det foreslåede projekt, herunder navnlig:

- a) befolkning,
- b) fauna,
- c) flora,
- d) jord og havbund,
- e) vand,
- f) luft,
- g) klimatiske forhold,
- h) materielle goder, herunder den arkitektoniske og arkæologiske kulturarv,
- i) landskab og kystsikkerhed, og
- j) den indbyrdes sammenhæng mellem ovennævnte faktorer.

8. juni 2011

J.nr 1131-10-5-50

SSH –EKN

5. En beskrivelse af, hvilke betydelige virkninger på miljøet det foreslåede projekt vil kunne få som følge af:

Side 12 af 19

- a) tilstedeværelse af projektet som helhed,
- b) anvendelse af naturlige ressourcer,
- c) emission af forurenende stoffer,
- d) opståelse af gener,
- e) bortskaffelse af affald, og
- f) bygherrens angivelse af, hvilke metoder der er anvendt til forudberegning af virkningerne på miljøet.

6. En beskrivelse af de foranstaltninger, der påtænkes udført med henblik på at undgå, nedbringe og om muligt neutralisere betydelige skadelige virkninger på miljøet.

7. En beskrivelse af de af projektets miljøpåvirkninger afledte socioøkonomiske konsekvenser.

8. Et ikke-teknisk resumé af de på grundlag af ovennævnte punkter fremsendte oplysninger.

9. En oversigt over eventuelle vanskeligheder (tekniske mangler eller manglende viden), som bygherren er kommet ud for i forbindelse med indsamlingen af de fornødne oplysninger.

[...]”.

Reglerne om adgangen til at klage til Energiklagenævnet over Energistyrelsens afgørelser truffet i henhold til VE-loven følger af lovens § 66, stk. 1, og § 67, stk. 1. Af bestemmelserne fremgår følgende:

”[...]

§ 66. Energiklagenævnet behandler klager over afgørelser truffet af klima- og energiministeren eller af Energitilsynet efter denne lov eller regler fastsat i medfør af loven.

...

§ 67. Enhver med en væsentlig og individuel interesse i afgørelsen kan klage til Energiklagenævnet over de miljømæssige forhold i afgørelser i henhold til § 25, hvis afgørelserne tillige er omfattet af §§ 26-28.

...

[...]”.

Bekendtgørelse nr. 1518 af 14. december 2006 om støj for vindmøller finder anvendelse på etablering, ændring og drift af vindmøller. Af bekendtgørelsen fremgår bl.a. følgende:

”[...]

§ 3. Støjbelastningen fra vindmøller må ikke overstige følgende grænseværdier:

1) I det mest støjbelastede punkt ved udendørs opholdsarealer højst 15 m fra nabobeboelse i det åbne land:

a) 44 dB(A) ved en vindhastighed på 8 m/s.

b) 42 dB(A) ved en vindhastighed på 6 m/s.

2) I det mest støjbelastede punkt ved udendørs opholdsarealer i områder til støjfølsom arealanvendelse:

a) 39 dB(A) ved en vindhastighed på 8 m/s.

b) 37 dB(A) ved en vindhastighed på 6 m/s.

Stk. 2. I denne bekendtgørelse forstås ved:

1) Nabobeboelse: Al anden beboelse end vindmølle ejerens private beboelse.

2) Støjfølsom arealanvendelse: Områder, der anvendes til eller i lokalplan eller byplanvedtægt er udlagt til bolig-, institutions-, sommerhus- eller kolonihaveformål eller som rekreative områder.

[...]”.

8. juni 2011

J.nr 1131-10-5-50

SSH -EKN

Side 13 af 19

Energiklagenævnets praksis

Energiklagenævnet modtog i 2008 over 200 klager over Energistyrelsens tilladelse til havvindmølleparken Rødsand II. Energiklagenævnet realitetsbehandlede under journalnummer 1011-5 en klage fra Dansk Naturfredningsforening over Energistyrelsens afgørelse af 6. maj 2008 om etablering af havvindmølleparken Rødsand II. I medfør af elforsyningslovens § 89 a, stk. 2, har lokale og landsdækkende foreninger og organisationer, der som hovedformål har beskyttelse af natur og miljø som hovedformål en særlig klageadgang. Danmarks Naturfredningsforening påklagede de miljømæssige forhold i afgørelsen til Energiklagenævnet i medfør af denne bestemmelse. Energiklagenævnet stadfæstede ved afgørelse af 20. oktober 2008 styrelsens afgørelse. Energiklagenævnet lagde i afgørelsen bl.a. vægt på, at den udarbejdede VVM-vurdering opfyldte de indholdsmæssige krav i elforsyningsloven og bekendtgørelse nr. 815 af 20. august 2000 om vurdering af virkninger på miljøet (VVM)

af elproduktionsanlæg på havet, at Energistyrelsen var tillagt et ganske vidt skøn med hensyn til placeringen af havvindmølleparken, samt at Energistyrelsen havde inddraget saglige hensyn ved vurderingen af placeringen af parken og ikke havde inddraget usaglige hensyn. Energiklagenævnet lagde endvidere vægt på, at havvindmølleparken ikke kunne placeres et andet sted i området, uden at andre hensyn herved blev berørt væsentligt, ligesom en mindre park stadig ville medføre gener uden at have de samme positive effekter som en større park i relation til anvendelsen af vedvarende og miljøvenlige energikilder. Energiklagenævnet noterede sig, for så vidt angik havvindmølleparkens miljøpåvirkning af det omkringliggende område, at det var et vilkår i tilladelsen af 6. maj 2008, at E.ON Sverige AB for egen regning skulle udarbejde og gennemføre et miljøovervågningsprogram, der løbende skulle overvåge om forudsætningerne i den gennemførte VVM-vurdering blev opfyldt.

8. juni 2011

J.nr 1131-10-5-50

SSH –EKN

Side 14 af 19

Energiklagenævnets afgørelse er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: www.ekn.dk under menupunktet "Afgørelser", "Kronologisk liste" og "Elforsyningsloven".

Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen

Ad klageberettigelse

Energistylsens afgørelse af 30. november 2010 er truffet i medfør af VE-lovens § 25. Af VE-lovens § 26, stk. 1, fremgår, at tilladelse til etablering af anlæg efter lovens § 25, som må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad, kun kan meddeles på baggrund af en vurdering af de miljømæssige konsekvenser, og efter at offentligheden og de berørte myndigheder og organisationer har haft lejlighed til at udtale sig herom. I forbindelse med sagens behandling og forløbet frem til afgørelsen af 3. november 2010 har Energistyrelsen stillet krav om udarbejdelsen af en VVM-redegørelse. Energistylsens afgørelse er således omfattet af VE-lovens § 26. Afgørelsen er på denne baggrund omfattet af klagebestemmelsen i VE-lovens § 67, stk. 1. Det fremgår af denne bestemmelse, at enhver med en væsentlig og individuel interesse i afgørelsen kan klage til Energiklagenævnet over de miljømæssige forhold i afgørelser i henhold til lovens § 25, hvis afgørelsen tillige er omfattet af lovens §§ 26-28.

VE-loven indeholder udover § 67 ikke særskilte regler om kredsen af klageberettigede. Vurderingen af, hvem der kan indbringe en afgørelse for Energiklagenævnet efter bestemmelsen i VE-lovens § 67, stk. 1, skal derfor foretages ud fra de almindelige forvaltningsretlige regler. Efter disse regler kræves tillige en væsentlig og individuel interesse i, at afgørelsen ændres, før der kan klages. Begge betingelser skal være opfyldt, før en person eller en forening kan anses som klageberettiget.

Som anført i Energiklagenævnets brev af 24. november 2010 til klagerne kan Energiklagenævnet alene behandle klager fra personer eller foreninger, som er klageberettigede. Såfremt man ikke er klageberettiget betyder det, at Energiklagenævnet må afvise at behandle klagen. Betingelserne for, at klagerne kan påklage Energistyrelsens afgørelse af 3. november 2010 til Energiklagenævnet er, som det fremgår ovenfor, at klagerne har en væsentlig og individuel interesse i afgørelsen, jf. VE-lovens § 67, stk. 1. At interessen i at afgørelsen ændres, skal være væsentlig, indebærer, at betydningen af afgørelsen for den pågældende skal være af en vis styrke og intensitet. En moralsk eller mere generel præget interesse er således ikke i sig selv tilstrækkelig. En interesse skal imidlertid – udover at være væsentlig – også være individuel. Dette betyder, at den pågældende afgørelse skal være mere indgribende over for den, der vil klage, i forhold til andre personer, som berøres af afgørelsen. Hvis en større kreds af personer berøres på samme måde af en afgørelse, har de enkelte personer således ikke en individuel interesse i afgørelsen. Der kan læses nærmere herom i bogen "Forvaltningsret", 2. udgave 2002, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 67 ff. af Hans Gammeltoft-Hansen m.fl.

8. juni 2011

J.nr 1131-10-5-50

SSH –EKN

Side 15 af 19

Det fremgår af sagen, at de seks vindmøller skal placeres ca. 4 km øst for Frederikshavn Havn og ca. 1,2 km. fra Hirsholmene. På Hirsholmene ligger der efter klagernes oplysninger syv helårsboliger og tolv ferieboliger, mens der i Frederikshavn er et væsentligt antal beboelser, herunder nogle med udsigt til det område, hvor havvindmøllerne skal placeres. Klagerne har endvidere oplyst, at klagerne [XXX] og [XXX] er fastboende på Hirsholmene, mens de resterende klagere bor i ferieboliger, som de anvender mellem 60 og 180 dage om året.

Energiklagenævnet finder efter en konkret vurdering, at alle de individuelle klagere, som klagen af 23. november 2010 er indgivet på vegne af, har en væsentlig interesse i afgørelsen af 3. november 2010. Energiklagenævnet har herved lagt vægt på, at placeringen af havvindmøllerne sker i en forholdsvis tæt afstand af ca. 1,2 km fra Hirsholmene. Energiklagenævnet har endvidere lagt vægt på, at det af VVM-redegørelsen fremgår, at havvindmøllerne fra Hirsholmene vil opfattes som store og dominerende, og at Hirsholmene kan blive berørt af støj og skyggekast.

En interesse skal som anført ud over at være væsentlig også være individuel. Hirsholmene benyttes bl.a. til ferie- eller helårsbeboelse og anvendes af andre besøgende til rekreative formål. Hirsholmene anvendes derfor – udover af klagerne – af en større, afvekslende og svært identificerbar gruppe. Endvidere vil der være et større antal af bebyggelser i Frederikshavn, der vil få udsigt til havvindmøllerne. Energiklagenævnet finder dog, at klagerne har en individuel interesse i afgørelsen af 3. november 2010. Energiklagenævnet har herved lagt vægt på, at selvom en større kreds besøger Hirsholmene rekreativt, er an-

tallet af bebyggelser på Hirsholmene så begrænset og graden af benyttelsen af bebyggelserne så høj, at klagerne berøres mere intensivt af opførslen af havvindmøllerne i forhold til andre besøgende. Energiklagenævnet har endvidere lagt vægt på, at afstanden på ca. 4 km fra havvindmøllerne til Frederikshavn gør, at havvindmøllerne ikke vil få den samme dominerende effekt på udsigten fra bebyggelser i Frederikshavn, som fra bebyggelserne på Hirsholmene. Bebyggelserne i Frederikshavn vil ikke opleve skyggekast, ligesom det heller ikke er sandsynligt, at bebyggelserne i Frederikshavn vil opleve støjpåvirkninger. Klagerne er således særligt berørte af opførslen af havvindmøllerne i forhold til den samlede øvrige kreds, der berøres heraf.

Da klagerne herefter må anses for at have en både væsentlig og individuel interesse i Energistyrelsens afgørelse af 3. november 2011, er klagerne klageberettiget, og Energiklagenævnet kan således behandle klagerne af 23. november 2010.

8. juni 2011

J.nr 1131-10-5-50

SSH –EKN

Side 16 af 19

Ad afgørelsen af 3. november 2010

Tilladelse til etablering af elproduktionsanlæg, der udnytter vand og vind, med tilhørende interne ledningsanlæg på søterritoriet, kan efter VE-lovens § 25, stk. 1, og stk. 2, meddeles ansøgere, der har ret til at udnytte en forundersøgelsestilladelse efter lovens § 24, stk. 1, 2 eller 4, og som skønnes at have den fornødne tekniske og finansielle kapacitet. DONG har fået tildelt en forundersøgelsestilladelse den 1. juni 2007, der er blevet forlænget den 25. juni 2008 og 25. november 2009.

VE-lovens § 25 er en videreførelse af den tidligere § 16 i elforsyningsloven. Af forarbejderne til den tidligere § 16 i elforsyningsloven fremgår, at der kan stilles krav til dokumentation for ansøgerens sagkundskab og økonomiske formåen. Bestemmelsen stiller således alene krav til ansøgerens tekniske og økonomiske formåen.

VE-lovens § 26 er en videreførelse af elforsyningslovens tidligere § 17. Den tidligere bestemmelse i elforsyningslovens § 17 implementerede VVM-direktivet⁵. Bestemmelsen i VE-lovens § 26 fastslår på denne baggrund, at når etableringen af et anlæg efter § 25 må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad, kan der kun meddeles tilladelse til etableringen på baggrund af en vurdering af de miljømæssige forhold, og efter offentligheden og de berørte myndigheder og organisationer har haft lejlighed til at udtale sig herom. I be-

⁵ Rådets direktiv nr. 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet og direktiv nr. 97/11/EF om ændring af direktivet for så vidt angår anlæg til udnyttelse af energi fra vandet og vind på søterritoriet og i den eksklusive økonomiske zone.

kendtgørelse nr. 815 er kravene til det nærmere indhold af VVM-redegørelsen fastsat.

VVM-direktivet, VE-lovens § 26 og bekendtgørelse nr. 815 stiller alene krav til indholdet af beslutningsgrundlaget for de omhandlede afgørelser. De pågældende forskrifter indeholder således ikke en normering af, i hvilke tilfælde og under hvilke nærmere betingelser en tilladelse til etablering af elproduktionsanlæg kan meddeles. Hverken VE-lovens § 25 eller § 26 indeholder således krav til valget af placering af det elproduktionsanlæg, der gives tilladelse til. Bestemmelserne og deres forarbejder indeholder endvidere ikke angivelser af, hvilke hensyn der skal/kan inddrages ved den skønsmæssige vurdering heraf.

8. juni 2011

J.nr 1131-10-5-50

SSH -EKN

Energiklagenævnet bemærker dog, at det fremgår af bekendtgørelse nr. 815, at VVM-redegørelsen skal påvise, beskrive og vurdere et projekts direkte og indirekte virkninger på bl.a. mennesker, fauna, flora, klima og landskab. Det fremgår videre af VE-lovens § 1, at formålet med loven er at fremme produktion af energi ved anvendelse af vedvarende energikilder i overensstemmelse med klima- og miljømæssige samt samfundsøkonomiske hensyn med henblik på at nedbringe afhængigheden af fossile brændstoffer, sikre forsyningssikkerheden og reducere udledningen af CO₂ og andre drivhusgasser. Loven skal særligt medvirke til at sikre opfyldelse af nationale og internationale målsætninger om at forøge andelen af energi, som produceres ved anvendelse af vedvarende energikilder. Energiklagenævnet finder på baggrund af bekendtgørelse nr. 815 og formålet med VE-loven, at hensyn til miljø i bred forstand samt udviklingen af vedvarende energi m.v. skal inddrages ved vurderingen af ansøgninger om tilladelser til etablering af elproduktionsanlæg efter VE-lovens § 25 og § 26. Energiklagenævnet finder endvidere, at Energistyrelsen under varetagelse af disse hensyn er tillagt et ganske vidt skøn med hensyn til placeringen af havvindmøller.

Side 17 af 19

Efter en konkret vurdering finder Energiklagenævnet, at den udarbejdede VVM-redegørelse opfylder de indholdsmæssige krav i VE-loven og bekendtgørelse nr. 815, som er en videreførelse og uddybning af VVM-direktivet. Energiklagenævnet finder endvidere, at DONG er i besiddelse af den nødvendige tekniske og finansielle kapacitet. Energistyrelsens afgørelse af 3. november 2010 opfylder således kravene i VE-lovens § 25 og § 26.

Energiklagenævnet finder, at de hensyn, som Energistyrelsen har inddraget ved vurderingen af placeringen af havvindmøllerne ved Frederikshavn, har været saglige, og at Energistyrelsen ikke har inddraget usaglige hensyn i forbindelse med vurderingen. Efter en samlet afvejning og en konkret vurdering af de i sagen relevante hensyn finder Energiklagenævnet således ikke grundlag for at komme til et andet resultat end Energistyrelsen. Energiklagenævnet

har herved lagt vægt på, at det fremgår af VVM-redegørelsen, at de seks planlagte forsøgsvindmøller ikke vil medføre væsentlige negative påvirkninger for beskyttede marine naturtyper, samt at det vurderes, at der ikke vil forekomme hverken midlertidige eller vedvarende effekter på kystlandskabet som følge af opførelsen af de seks møller. Det vurderes endvidere, at nedgravningen af søkablet fra den sydligste mølle til ilandsføringspunktet nord for Frederikshavn havn ikke vil medføre en væsentlig negativ påvirkning hverken på kort eller lang sigt på Habitatområde nr. 4 og naturtyperne sandbanker med lavvandet vedvarende dække af havvand og boblerev, såfremt det alternative kabeltracé vælges. Opstillingen af møllerne vurderes at ville have en meget lille betydning for områdets fugle, da det påvirkede areal er begrænset, og påvirkningen sker på et sted, hvor kun få fugle opholder sig. Forholdende vedrørende områdets fugle er på baggrund af By- og Landskabsstyrelsens høringssvar blevet undergivet en ekstra undersøgelse. For så vidt angår havvindmøllernes miljøpåvirkning af det omkringliggende område har Energiklagenævnet noteret sig, at det er et vilkår i tilladelsen af 3. november 2010, at DONG skal etablere et overvågningsprogram, som dokumentation for, at Natura 2000-områdets integritet ikke skades i forbindelse med anlægsarbejdet.

8. juni 2011

J.nr 1131-10-5-50

SSH -EKN

Side 18 af 19

Energiklagenævnet bemærker, at det af side 33 i VVM-redegørelsen fremgår, at DONG støjberegning fra august 2007 viser, at støjbidraget ved beboelserne på Hirsholm vil blive mindre end 34 dB(A) ved vindhastigheden 8 m/s. Som udgangspunkt for beregningerne er anvendt en vindmølle med en kildestyrke på 106,4 dB(A) ved 8 m/s. Det antages på denne baggrund i VVM-redegørelsen, at vindmøllen nærmest Hirsholm kan have en maksimal kildestyrke på 111-112 dB(A) ved vindhastigheden 8 m/s, hvis støjbidraget på 39 dB(A), jf. § 3, stk. 1, nr. 2, og stk. 2, i den nugældende bekendtgørelse nr. 1518 af 14. december 2006 om støj fra vindmøller, skal overholdes. Energiklagenævnet forudsætter i den forbindelse, at DONG og Energistyrelsen i forbindelse med udbygningen af projektet, jf. herved pkt. 2a i afgørelsen af 3. november 2010, sikrer, at de støjmæssige grænser i bekendtgørelse nr. 1518 overholdes.

Herefter stadfæstes Energistyrelsens afgørelse af 3. november 2010.

Energiklagenævnets afgørelse

Energistyrelsens afgørelse af 3. november 2010 stadfæstes.

Sagen har været behandlet på Energiklagenævnets møde den 6. juni 2011 og har efterfølgende været i skriftlig behandling.

Afgørelsen er truffet af Energiklagenævnet i henhold til VE-lovens § 66.

Afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Søgsmål ved domstolene til prøvelse af afgørelser truffet af Energiklagenævnet efter VE-loven eller regler, der er udstedt efter denne lov, skal være anlagt inden 6 måneder efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende. Er afgørelsen offentligt bekendtgjort, regnes fristen dog altid fra bekendtgørelsen, jf. VE-lovens § 66, stk. 6.

Afgørelsen offentliggøres på Energiklagenævnets hjemmeside i anonymiseret form.

8. juni 2011

J.nr 1131-10-5-50

SSH -EKN

Side 19 af 19

P.N.V.

Poul K. Egan
Nævnshormand

/Signe Sara Hildebrandt
Fuldmægtig, cand.jur.