

ENERGIKLAGENÆVNETS AFGØRELSE

i sag om klage over Energistyrelsens afgørelse af 14. december 2020 om genoptagelse af etableringstilladelse af 22. december 2016 for Vesterhav Syd Havvindmøllepark

ENERGIKLAGENÆVNET

NÆVNENES HUS

Toldboden 2

8800 Viborg

Energiklagenævnet har modtaget en klage fra Klegod Grundejerforening (herefter klager) over Energistyrelsens afgørelse af 14. december 2020 om genoptagelse af etableringstilladelse af 22. december 2016 for Vesterhav Syd Havvindmøllepark.

Tlf. 72 40 56 00

CVR-nr. 37 79 55 26

EAN nr. 5798000026070

ekn@naevneneshus.dk

www.naevneneshus.dk

Energiklagenævnet stadfæster Energistyrelsens afgørelse af 14. december 2020.

Nævnets sammensætning

Nævnens formand og dommer Peter Ulrik Urskov

Næstformand, professor og cand.jur., ph.d. Michael Gøtze

Professor og cand.jur., ph.d. Birgitte Egelund Olsen

Direktør og cand.polyt. Poul Sachmann

Civilingeniør Gunnar Boye Olesen

1. Klagen til Energiklagenævnet

Energiklagenævnet modtog den 8. januar 2021 klagen over Energistyrelsens afgørelse af 14. december 2020 om genoptagelse af etableringstilladelsen af 22. december 2016 for Vesterhav Syd Havvindmøllepark. Ved afgørelsen af 14. december 2020 gav Energistyrelsen Vattenfall Vindkraft Vesterhav Syd P/S (herefter Vattenfall) tilladelse til at igangsætte anlægsarbejdet af havvindmølleparken Vesterhav Syd. Tilladelsen blev givet med hjemmel i § 25 i lov om fremme af vedvarende energi (herefter VE-loven).¹

Energiklagenævnet har tidligere i forbindelse med nævnets behandling af sagen truffet afgørelse om, at klagen ikke tillægges opsættende virkning, jf. Energiklagenævnets afgørelse med j.nr. 21/00371-8 af 19. april 2021.

2. Energistyrelsens afgørelse

Energistyrelsen meddelte den 14. december 2020 tilladelse til, at Vattenfall kunne igangsætte anlægsarbejdet for Vesterhav Syd Havvindmøllepark. Afgørelsen blev truffet i medfør af VE-lovens § 25.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 125 af 7. februar 2020 om fremme af vedvarende energi.

Afgørelsen giver Vattenfall tilladelse til etablering og gennemførelse af el-produktionsanlægget Vesterhav Syd med tilhørende interne ledningsanlæg på søterritoriet, som tilsammen udgør Vesterhav Syd Havvindmøllepark. Tilladelsen indeholder bl.a. de miljømæssige vilkår, der knytter sig til etablering og drift af Vesterhav Syd Havvindmøllepark.

Energistyrelsens afgørelse fastsætter de nye miljøvilkår omhandlende vurderingen af projektets indvirkninger på miljøet. Det fremgår af Energistyrelsens afgørelse, at de nye miljøvilkår erstatter miljøvilkårene i afgørelsen af 22. december 2016. Afgørelsen giver Vattenfall tilladelse til at etablere og gennemføre Vesterhav Syd Havvindmøllepark inden for rammerne af miljøkonsekvensrapporten af den 1. maj 2020, herunder ved gennemførelse af de i rapporten anførte afværgeforanstaltninger, og efter de gældende vilkår i afgørelsen af 2016, samt miljøvilkårene og de nye vilkår om tilsyn i tilladelsen af 14. december 2020.

Afgørelsen er truffet på baggrund af Vattenfalls ansøgning miljøkonsekvensrapporten for Vesterhav Syd Havvindmøllepark af 1. maj 2020 med tilhørende baggrundsrapporter, ekstern vurdering fra en uafhængig konsulentvirksomhed om undervandsstøj,² resultaterne af de høringer, der er foretaget, og myndighedens begrundede konklusion.

3. Sagens oplysninger

3.1 Sagens forhistorie

I marts 2012 indgik den daværende regering en energipolitisk aftale med Folketingets øvrige partier, bortset fra Liberal Alliance, om Danmarks energipolitik i perioden 2012-2020. Et af hovedelementerne i aftalen var at øge andelen af vedvarende energi blandt andet ved en udbygning af vindkraft på havet med henblik på at leve op til EU-retlige og internationale forpligtelser i forhold til at nedbringe udslippet af CO₂ og fremme af energisystemer baseret på vedvarende energi.

I oktober 2012 kom Havvindmølleudvalget³ med den endelige rapport⁴ omhandlende en screening af egnede placeringer til kystnære havvindmølleprojekter op til 200 MW pr. område indenfor 20 km fra kysten. Den mere kystnære placering af mindre havvindmølleparker er foretaget ud fra det primære ønske om at holde omkostningerne til udbygningen nede. På baggrund af landskabelige og visuelle hensyn, fandt Havvindmølleudvalget, at havvindmøller med en højde på 200 meter skulle have en mindste afstand på 4 km ud for byer og sommerhusområder.

På baggrund af Havvindmølleudvalgets screening udpegede den daværende

² Konsulentvirksomheden Lloyd's Register udarbejdede "Review of underwater noise prognosis for Vesterhav N and S, 24. March 2020". Vurderingen blev indhentet med henblik på at sikre, at støjprognosen for undervandsstøj i fyldestgørende omfang viser, at projektet vil opfylde de tekniske krav i styrelsens retningslinjer for undervandsstøj.

³ Havvindmølleudvalget blev nedsat af den daværende regering i 2012, for at lave en screening af egnede placeringer til kystnære havvindmølleprojekter op til 200 MW.

⁴ Kystnære havmøller i Danmark, Screening af havvindmølleplaceringer indenfor 20 km fra kysten, oktober 2012. Endelig rapport.

regering og forligskredsen i november 2012 seks områder – herunder Vesterhav Syd – til opstilling af kystnære havvindmølleparker, hvor der skulle gennemføres undersøgelser og udbud for opstilling af vindmøller samt planlægning for ilandføringsanlæg med tilhørende udbygning af elnettet på land.⁵ Selve placeringen af undersøgelsesområdet for Vesterhav Syd Havvindmøllepark er et resultat af Havvindmølleudvalgets screening af egnede placeringer for kystnære havvindmølleprojekter.

Som led i opfølgningen på Energiaftale 2012 og Aftale om tilbagerulning af FSA (forsynings sikkerhedsafgifter) mv. og lempelser af PSO-afgiften⁶ af 14. juli 2014,⁷ blev de 350 MW kystnære havvindmølleparker Vesterhav Syd og Vesterhav Nord sendt i udbud.

Energinet blev ved pålæg af 29. januar 2013 og 12. november 2013 fra Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet bedt om at varetage VVM-undersøgelserne for havvindmølleparkerne Vesterhav Syd og Vesterhav Nord med tilhørende ilandføringsanlæg og anlæg på land forud for et koncessionsudbud om anlæg og drift af havvindmølleparkerne.

I forbindelse med VVM-processen blev der afholdt to offentlige møder. Det første møde fandt sted i ”ide-fasen” i starten af 2014. Det andet møde fandt sted i maj 2015 som led i offentliggørelsen af forslaget til VVM-redegørelsen.

Forslaget til VVM-redegørelsen forelå i april 2015, hvorefter det blev sendt i offentlig høring fra den 5. maj 2015 til den 30. juni 2015. Den endelige VVM-redegørelse og miljøvurdering af kommuneplantillæg for Vesterhav Syd Havvindmøllepark blev offentliggjort den 26. november 2015 af Energistyrelsen og Naturstyrelsen.

Efter gennemførelse af en udbudsrunde blev der den 1. september 2016 afgivet tilbud. Vattenfall vandt retten til at opføre havvindmølleparkerne Vesterhav Syd på 170 MW og Vesterhav Nord på 180 MW.

Den 22. december 2016 indgik Energistyrelsen og Vattenfall ”Aftale om forpligtelse til at etablere og nettilslutte et elproduktionsanlæg, Vesterhav Syd, i Nordsøen”. I forlængelse heraf meddelte Energistyrelsen Vattenfall ”Tilladelse til etablering af havvindmølleparken, Vesterhav Syd, med tilhørende elforsyningsnet på søterritoriet i Nordsøen (etableringstilladelse)”.

⁵ Med kystmølleaftalen af 26. november 2012 blev der truffet politisk beslutning om, hvilke områder, der skulle indgå i udbuddet samt fastlagt en minimumsafstand til kysten på 4 km.

⁶ PSO-afgiften – Public Service Obligation – blev indført af Folketinget i 1998, for at fremme en miljøvenlig elproduktion fra vedvarende energikilder som f.eks. vindmøller. PSO-afgiften blev underkendt af EU-Kommissionen i 2016, fordi den også blev pålagt udenlandske selskaber, selvom de ikke kunne modtage støtte fra Danmark til deres elproduktion fra vedvarende energikilder. Et bredt flertal i Folketinget blev enige om at udfase PSO-afgiften fra 2017-2022. EU-Kommissionen betingede sin godkendelse til forslaget, med at Danmark øger transmissionskapaciteten til nabolandene for at fremme øget konkurrence og handel med elektricitet.

⁷ <https://fm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2014/juli/aftale-om-tilbagerulning-af-fsa-mv-og-lempelser-af-pso/>.

Etableringstilladelsen for Vesterhav Syd Havvindmøllepark blev efterfølgende påklaget til Energiklagenævnet. Energiklagenævnet ophævede og hjemviste den 20. december 2018 den del af Energistyrelsens afgørelse, der angik vurderingen af virkningerne på miljøet, til fornyet behandling.⁸ Hjemvisningen skete med henblik på, at Energistyrelsen skulle udarbejde et nyt VVM-tillæg, der omfattede det konkrete projekt, og først herefter træffe endelig afgørelse i sagen under inddragelse af den berørte offentlighed og med mulighed for klageadgang. De resterende dele af afgørelsen af 22. december 2016 forblev gyldige.⁹

Efter Energiklagenævnets afgørelse af 20. december 2018, der medførte udarbejdelse af en ny miljøkonsekvensrapport, blev der i forbindelse med miljøvurderingsprocessen gennemført to offentlige høringer. Den første offentlige høring blev afholdt i perioden fra den 1. juli til den 16. august 2019, hvor Energistyrelsen blandt offentligheden og myndigheder indkaldte idéer og forslag til afgrænsning af den nye miljøkonsekvensrapport for Vesterhav Syd Havvindmøllepark. På baggrund af de indkomne høringssvar udarbejdede Energistyrelsen et høringsnotat og en afgrænsningsudtalelse af 13. januar 2020, som blev sendt til Vattenfall. Vattenfall fik på baggrund af dette materiale udarbejdet en ny miljøkonsekvensrapport for Vesterhav Syd Havvindmøllepark dateret den 1. maj 2020. Den anden offentlige høring blev afholdt i perioden fra den 5. maj til den 30. juni 2020, hvor Energistyrelsen sendte miljøkonsekvensrapporten i høring hos offentligheden og myndigheder.

Energistyrelsen traf på baggrund af den nye miljøkonsekvensrapport, og efter inddragelse af den berørte offentlighed, afgørelsen af 14. december 2020 om genoptagelse af etableringstilladelsen af 22. december 2016 for Vesterhav Syd Havvindmøllepark.

3.2 Projektet og området

Energistyrelsen har den 14. december 2020 truffet afgørelse om etableringstilladelse til projektet Vesterhav Syd Havvindmøllepark.

Projektet omhandler opstilling af 20 havvindmøller, som placeres på én lige linje på søterritoriet i Nordsøen ca. 9 km ud for den jyske vestkyst ud for Ringkøbing Fjord.

Det fremgår, at vindmøllernes monopælefundamenter rammes ned i havbunden. Vanddybden i projektområdet udgør mellem 15 og 25 meter.

Derudover omfatter projektet etablering af to parallelle ilandsføringskabler, samt kabler der forbinder vindmøllerne. Projektets ilandsføringskabler medfører dannelse af en 500 m bred korridor med et areal på 3,4 km². Korridoren går fra vindmølleparken ind til kysten ved Klegod nord for Hvide Sande.

⁸ Energiklagenævnets afgørelse med journalnumrene 18/00219, 18/00222 og 18/00225.

⁹ Energistyrelsen har i afgørelsen af 14. december 2020 som følge af Energiklagenævnets tidligere afgørelse af 20. december 2018 fastsat nye miljøvilkår, der erstatter vilkårene i Energistyrelsens etableringstilladelse fra 2016, som omhandlede vurderingen af projektets indvirkninger på miljøet. De vilkår i etableringstilladelsen fra 2016, som ikke helt eller delvist erstattes med vilkår i afgørelsen af 14. december 2020, gælder fortsat.

Der er for projektet udarbejdet en miljøkonsekvensrapport, hvoraf det fremgår, at projektet omfatter opstilling af 20 vindmøller af mærket Simens Gamesa og med en selvstændig vindmølleeffekt på 8,4 MW og med møllehøjder på 193 m til vingespids. Navhøjden på vindmøllen udgør 109 m og rotorens diameter 167 m. Vindmøllerne vil begynde at generere strøm, når vindhastigheden er mellem 3 og 5 m/s. Vindmølleparkens levetid er anslået til at være 25 år.

3.3 Internationalt beskyttede områder

Nærmeste Natura 2000-område er det marine område N220 Sandbanker ud for Thorsminde, der ligger ca. 14 km nord for nærmeste vindmølle. Området består af habitatområde H254.

I større afstand på mere end 50 km fra projektet ligger de følgende marine Natura 2000-områder, N89 Vadehavet med Ribe Å, Tved Å og Varde Å vest for Varde bestående af habitatområde H78, H86 og H90 samt fuglebeskyttelsesområde F57, Natura 2000-område N246 Sydlige Nordsø, som omfatter habitatområde H255 samt fuglebeskyttelsesområde F113, Natura 2000-området N247 Thyborøn Stenvolde, bestående af habitatområde H256 samt Natura 2000-område N219 Sandbanker ud for Thyborøn, der omfatter habitatområde H253.

Nærmeste Natura 2000-områder på land ligger mellem 10-12 km fra projekts nærmeste vindmøller på den jyske vestkyst og består af Natura 2000-områderne N74 Husby klit, der omfatter habitatområde H197, Natura 2000-område N66 Stadil Fjord og Vest Stadil Fjord bestående af habitatområde H59 og fuglebeskyttelsesområde F41, og endelig Natura 2000-området N69 Ringkøbing Fjord og Nymindestrømmen som udgør habitatområde H62 og fuglebeskyttelsesområde F43.

Fuglebeskyttelsesområder

Udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F57 omfatter en lang række fugle, herunder sortand.

Udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F113 omfatter rødstrubet lom, sortstrubet lom og dværgmåge.

3.4 Energistyrelsens begrundelse for etableringstilladelsen og miljøkonsekvensrapporten

I det følgende beskrives udelukkende de dele af Energistyrelsens etableringstilladelse og miljøkonsekvensrapporten, som er relevant for klagen i den konkrete sag.

3.4.1 Projektets alternative placeringer

Det fremgår af begrundelsen for Energistyrelsens etableringstilladelse, at styrelsen ved sin vurdering af de visuelle forhold har lagt vægt på, at placeringen af de kystnære havvindmølleparker samt minimumsafstanden til kysten, og at

størrelsen af havvindmølleparken er politisk besluttet af et bredt flertal i Folketinget.

Det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 2.3, at der er undersøgt alternative placeringer af projektet samt et 0-alternativ.

I forhold til alternative placeringer fremgår det af miljøkonsekvensrapporten, at undersøgelsen er baseret på et udpeget koncessionsområde. Redegørelsen for alternative placeringer, er derfor foretaget ud fra placering af 20 vindmøller inden for samme område. Hertil oplyses det, at andre opstillingsmønstre er vurderet og undersøgt i optimering af projektet, herunder to alternative opstillingsmønstre end det valgte. Det ene alternativ er desuden visualiseret i bilag 2 til miljøkonsekvensrapporten.

Herefter fremgår det, at vurderingen og undersøgelsen af de alternative placeringer er udført med inddragelse af projektets fordele og ulemper i forbindelse med indvirkninger på miljøet samt høringssvar fra den tidligere VVM-proces. Ud over de miljømæssige aspekter er der desuden foretaget overvejelser om, hvad der er teknisk muligt, og hvilken løsning der vil være at foretrække af hensyn til elproduktionen.

Det fremgår, at det første alternative opstillingsmønster for projektet indeholder opstilling af 20 vindmøller på to rækker, hvoraf den sydligste af rækkerne er placeret ca. 4 km fra kysten i en bue, og den anden række langs undersøgelsesområdets østligste kant i en afstand af ca. 6-10 km fra kysten. Det andet belyste alternativ består af to parallelle rækker af vindmøller, hvoraf den ene er placeret ca. 9 km fra kysten og den anden ca. 8 km fra kysten i undersøgelsesområdets sydvestlige del. Vattenfall har vurderet, at disse alternativer vil have flere ulemper end fordele i forhold til projektets valgte placering.

I forbindelse med projektets alternativer redegøres videre for, at forskellige vindmøllestørrelser har været overvejet, og at især hensynet til de visuelle forhold har haft betydning for valget. På den baggrund samt ud fra analyser af mølletypernes omkostningseffektivitet er der valgt at opstille 20 vindmøller med en effekt på 8,4 MW og en højde på 193 m.

Det konkluderes i miljøkonsekvensrapporten, at området udnyttes bedst muligt ved den valgte opstilling, hvor vindmøllerne er placeret ca. 9 km fra kysten, og på én række langs den vestlige kant af koncessionsområdet. Hertil oplyses det, at der inden for koncessionsområdet ikke foreligger muligheder for alternative opstillingsmønstre med den samme størrelse elproduktion, og at det vurderes, at den valgte opstilling vil have flest fordele og færrest ulemper ud fra et miljømæssigt, teknisk og økonomisk perspektiv.

Om 0-alternativet beskrives den situation, at projektet ikke gennemføres, hvilket vil betyde, at der ikke påføres havmiljøet eller miljøet på land miljöpåvirkninger, som følge af havvindmølleparken og de tilknyttede søkabler, og at området primært vil fremstå som i de forskellige beskrivelser af de eksisterende forhold i miljøkonsekvensrapportens kapitel 5.

3.4.2 Landskabet og visuelle forhold

Det fremgår af begrundelsen for Energistyrelsens afgørelse, at styrelsen, for så vidt angår projektets visuelle påvirkning, kystlandskab, rekreativ anvendelse og kulturarv, har vurderet, at projektet vil medføre en væsentlig visuel påvirkning, idet møllerne ved frit udsyn fra kysten og i det umiddelbare kystlandskab må forventes at kunne være fremtrædende elementer. Styrelsen vurderer endvidere, at projektet vil kunne opleves som en forstyrrelse af landskabet og oplevelsesværdien, hvor udsigten ud over havet i dag ikke er forstyrret af faste tekniske anlæg, herunder også i forhold til den lysmarkering, som er påkrævet af hensyn til flysikkerheden. Derudover vurderer styrelsen, at projektets visuelle påvirkning vil kunne få betydning for den rekreative oplevelse i området, og at det vil kunne have betydning for oplevelsen af kulturarven, eksempelvis ved Nr. Lyngvig Fyr.

Energistyrelsen vurderer imidlertid, at miljøpåvirkningerne ikke er af en sådan karakter, at der ikke kan meddeles tilladelse til projektet. Styrelsen lægger i den forbindelse til grund, at der ikke er regler, der regulerer den visuelle eller landskabelige påvirkning fra projektet på havet, som eksempelvis naturbeskyttelseslovens eller planlovens bestemmelser om hhv. beskyttelseslinjer og kystnærhedszone. Desuden lægges der i afgørelsen vægt på, at placeringen af de kystnære havvindmølleparker, minimumsafstanden til kysten og størrelsen af havvindmølleparken er politisk besluttet af et bredt flertal i Folketinget, og at der forud for den politiske beslutning og vedtagelsen af det nødvendige lovgrundlag i Folketinget blev forelagt et omfattende visualiseringsmateriale, der viste de forventede visuelle påvirkninger af kystnære havvindmølleparker.

Videre henvises til, at der på baggrund af Energinets miljøvurdering fra april 2015 i 2016-afgørelsen blev fastsat vilkår om projektets fysiske udformning for at mindske den visuelle påvirkning. Det er Energistyrelsens vurdering, at Vattenfall med det valgte opstillingsmønster og mølletype opfylder disse krav.

Det har endeligt indgået i Energistyrelsens vurdering, at det ikke er muligt at nedbringe den generelle visuelle påvirkning yderligere inden for rammerne af det tildelte koncessionsområde.

Af miljøkonsekvensrapportens afsnit 5.13 fremgår projektets visuelle påvirkning for borgere på en given lokalitet og landskabets karakter. Til miljøkonsekvensrapporten er der udarbejdet en visualiseringsrapport som bilag, hvilken består af billeder fra udvalgte fotostandpunkter.

I miljøkonsekvensrapporten redegøres der for, at vurderingen af de visuelle påvirkninger er foretaget ud fra bl.a. kommuneplaner, landskabskortlægninger som fremgår af baggrundsrapporter ved den tidligere VVM-proces for projektet, og derudover aktuelle oplysninger i form af flyfotos, besigtigelse og offentlige tilgængelige oplysninger fra særligt miljøportalen.¹⁰

¹⁰ Danmarks Miljøportal, <https://arealinformation.miljoportal.dk/html5/index.html?viewer=distribution>.

Videre fremgår det, at vurderingen af de visuelle påvirkninger tager udgangspunkt i anbefalinger for opstilling af vindmøller på land på op mod 150 m i totalhøjden, som fremgår af rapporten "*Store vindmøller i det åbne land*" udgivet af Skov- og Naturstyrelsen.¹¹

Det oplyses i tilknytning hertil, at nærzonen for det konkrete projekt er blevet fastsat til 0-5,7 km fra de planlagte vindmøller, og at zonen således ikke rækker ind over land, og således ikke er relevant for vurderingen af de visuelle forhold, landskabskarakteren og de landskabelige beskyttelsesinteresser. Mellemzonen for projektet udgør 5,7-13 km fra vindmøllerne. Fjernzonen defineres fra 13 til ca. 20 km fra vindmøllerne.

Af figur 5-45 i miljøkonsekvensrapporten vises placeringen af vurderingszonerne på et kort over området samtidig med placeringerne for 12 udvalgte fotostandpunkter, som anvendes i den tilknyttede visualiseringsrapport for projektet. I miljøkonsekvensrapporten oplyses det, at fotopunkterne er udvalgt i forhold til repræsentative lokaliteter for de forskellige landskabskarakterområder, lokaliteter med særlige visuelle oplevelsesværdier og beskyttelsesinteresser samt lokaliteter for visuelle forhold af særlig betydning for befolkningen. Desuden er der lagt vægt på at vælge lokaliteter, som illustrerer vindmøllerne set fra forskellig vinkel og forskellig afstand. Det beskrives, at de fleste visualiseringer er udarbejdet i mellemzonen, hvor intensiteten af påvirkningen vil være størst, men at der også er gennemført en række visualiseringer for fjernzonen for at belyse særlige lokale forhold, der gør sig gældende, og for at imødekomme borgerhenvendelser.

Visualiseringsrapporten, som er et bilag til miljøkonsekvensrapporten, består af i alt 12 fotostandpunkter. Det fremgår af rapportens redegørelse, at billederne i visualiseringsmaterialet er vist som dagsvisualiseringer, som så vidt muligt har været optaget i klart vejr med sol. Fotografierne er dog optaget i perioden oktober til november, som er kendetegnet ved at solen står lavt på himlen, dagene er forholdsvis korte og vejrforholdene ustadige, hvorfor det beskrives som værende umuligt at forudse solskin fuldstændigt. For at opnå et godt sammenligningsgrundlag er fotografierne derfor så vidt muligt optaget i en neutral lyssituation, så oplevelsen af vindmøllerne svarer til en klar dag med god sigtbarhed. Herudover fremgår det, at der for enkelte udvalgte fotostandpunkter tillige er billedvisualiseringer af vindmøllerne i natsituation, ved solnedgang samt i gråvejr for at give et indtryk af vindmøllernes synlighed under forskellige lys- og vejrforhold. For hvert fotopunkt vises de eksisterende forhold og derefter en visualisering af vindmølleprojektet, og for nogle fotopunkter vises visualiseringerne som panoramabilleder.

Vurderingen af de visuelle påvirkninger i driftsfasen er ifølge miljøkonsekvensrapporten foretaget med udgangspunkt i visualiseringseksemplerne samt miljøkonsekvensrapportens beskrivelse af landskabskarakterområderne

¹¹ Store vindmøller i det åbne land - en vurdering af de landskabelige konsekvenser. Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen, januar 2007.

og af de landskabelige beskyttelsesinteresser. Til vurderingen anføres det desuden, at placering og opstillingsmønsteret, vindmøllevingernes rotation, topografien, lysafmærkninger og vejret påvirker de visuelle forhold.

Det vurderes i forhold til vurderingszoneinddelingen i miljøkonsekvensrapporten, at projektets vindmøller fra land ikke vil virke dominerende, idet nærzonen ikke rækker ind over land, men at de nærmeste vindmøller mod land i mellemzonen vil have en fremtrædende karakter. I fjernzonen vurderes det, at vindmøllerne vil være synlige, men ikke fremtrædende.

Videre vurderes det konkret i miljøkonsekvensrapporten, at projektet lokalt på stranden og i de høje klitter samt ved god sigtbarhed vil være fremtrædende om dagen i synsfeltet i flere retninger. Om natten vurderes intensiteten af projektet som middel, idet markeringslys vil være synlige. Længere inde i landet vurderes projektet at være synligt om dagen, men vurderes ikke at være af fremtrædende karakter. Samlet set vurderes intensiteten som høj, hvilket primært bygger på, at projektet vil ændre udsigten fra upåvirket til påvirket af tekniske anlæg, hvilket sammenstilles med et funktionstab. Yderligere er det til vurderingen inddraget, at der mod sydøst er tre vindmøller ved Hvide Sande, og at havvindmølleparken Horns Rev ved god sigtbarhed kan skimtes i horisonten. Det angives, at vindmøllerne ved Hvide Sande og Horns Rev ikke er inde for samme synsfelt som projektet, og at vurderingen af intensiteten for projektet for Vesterhav Syd Havvindmøllepark ikke ændres som følge af øvrige vindmøller i nærheden af projektområdet.

Af miljøkonsekvensrapporten vurderes det endvidere på baggrund af projektets udbredelse, intensitet og levetid på 25 år, at projektet vil medføre en væsentlig visuel påvirkning om dagen set fra stranden og toppen af de højeste klitter i mellemzonen. Om natten vurderes den visuelle påvirkning i samme område af moderat omfang. I fjernzonen langs strand og på toppen af klitterne nordøst og sydøst for projektet vurderes det, at vindmøllerne vil være fuldt synlige, men mindre og mindre fremtrædende med afstanden og den spidse vinkel til projektet. Langs fjernzonens strand og yderste klitter vurderes påvirkningen på grund af faldende intensitet og udbredelse, som gradvis aftagende fra moderat (ca. i afstanden 13-16 km fra projektet) til mindre og ubetydelig. Fra de yderste klitter og mod øst vurderes intensiteten ligeledes at falde om dagen og om natten i sammenhæng med afstanden. Hertil indgår i vurderingen, at der vil være forskelle i påvirkningen som følge af klitternes kuperede terræn. På nogle af de højeste klittoppe vil vindmøllerne være fuldt synlig og fremtrædende, og i nogle af lavningerne vil ingen af de nye vindmøller kunne ses, men være skjult bag de høje klitter. Yderligere vurderes det, at vindmøllerne med stigende afstand vil skjules i mindre grad, men til gengæld vil blive mindre fremtrædende, og udgøre en mindre andel af synsvinklen. Dermed vil intensiteten falde gradvis med afstanden. I mellemzonen bag den yderste klitrække vurderes påvirkningen på grund af den varierende intensitet og udbredelse som moderat. I baglandets fjernzone vurderes påvirkningen på grund af den faldende intensitet og udbredelse som gradvist aftagende fra mindre til ubetydelig.

3.4.3 Støj

Energistyrelsen anfører i sin begrundelse for afgørelsen, at det er Miljøstyrelsen, der forvalter reglerne om støj fra vindmøller, og at Energistyrelsen lægger til grund, at den i miljøkonsekvensrapporten anvendte metode til beregning af støj fra vindmøllerne i driftsfasen er i overensstemmelse med den metode, der fremgår af bekendtgørelse om støj fra vindmøller, jf. bekendtgørelse nr. 135 af 7. februar 2019 (vindmøllebekendtgørelsen), og at støjberegningerne er retvisende.

På baggrund af støjberegningerne og vurderingen af støjpåvirkningen i miljøkonsekvensrapporten er det Energistyrelsens vurdering, at støjen fra Vesterhav Syd Havvindmøllepark vil overholde gældende grænseværdier i henhold til vindmøllebekendtgørelsen.

For projektet isoleret set vurderes støjgrænserne overholdt i stor afstand fra kysten for både normal og lavfrekvent støj. I forhold til de kumulative virkninger vurderes støjgrænserne ligeledes overholdt for normal støj og lavfrekvent støj. Det fremgår af støjberegningerne for de tættest beliggende punkter i forhold til de eksisterende vindmøller ved Hvide Sande, at projektet ikke bidrager til en overskridelse af gældende støjgrænser, og at der for ingen af de støjfølsomme områder vil ske overskridelse af grænseværdierne som følge af projektet.

Af miljøkonsekvensrapportens afsnit 4.8.1.2 og baggrundsrapporten¹² om støjberegninger fremgår projektets luftbåren støjmæssige påvirkninger i driftsfasen.

Det fremgår af miljøkonsekvensrapporten, at støjberegningerne er udført efter retningslinjerne i vindmøllebekendtgørelsen, og med inddragelse af Miljøstyrelsens vejledning om støj fra vindmøller.¹³

I tilknytning hertil fremgår det, at projektets støjberegninger tager højde for, at der er tale om vindmøller på havet, og at der derfor anvendes en anden terrænkorrektion end den korrektion, der anvendes for vindmøller på land. Det oplyses dog i den forbindelse, at der ved kystlinjen defineres en overgangszon fra kysten og 200 m ind i landet, og at der bag overgangszonen anvendes almindelig overfladedæmpning. Desuden oplyses det, at der ved beregninger for projektets vindmøller er taget højde for, at der ved vindmøller til havs er et ekstra bidrag fra støjens refleksion på havoverfladen, hvilket også er i overensstemmelse med bekendtgørelsen om støj fra vindmøller.

Endvidere oplyses det, at idet det vurderes, at sommerhuse har en lavere grad af lydisolation og dermed støjdæmpning, er der i beregningen af den lavfrekvente støj derfor skelnet mellem almindelige boliger og sommerhuse. Hertil angives det, at det udelukkende er sommerhuse beliggende i områder udlagt til sommerhusbebyggelse, som er omfattet af denne skelnen i beregningen.

¹² Vesterhav Syd Wind Farm, Noise Impact Assessment, EMD International A/S, 27. april 2020.

¹³ Støj fra vindmøller, Vejledning fra Miljøstyrelsen nr. 1, 2012.

Yderligere fremgår det, at der er foretaget en vurdering af den samlede støj-påvirkning med inddragelse af eksisterende vindmøller på land samt hav, og at støjberegningsmetoden inkluderer multiple refleksioner over vand.

Af baggrundsrapporten om støjberegninger til miljøkonsekvensrapporten fremgår det, at der til beregningerne er anvendt kildestøjsdata udført af SWECO og akkrediteret af DANAK ud fra en Siemens Gamesa vindmølle i Østerild Testcenter dateret den 6. april 2020.

Støj for udendørs opholdsarealer

Det fremgår af miljøkonsekvensrapportens tabel 4-3, at støjgrænseværdierne for udendørs opholdsarealer indtil 15 m fra boliger i det åbne land udgør 42 dB(A) ved 6 m/s og 44 dB(A) ved en vindhastighed på 8 m/s.

For bolig- og sommerhusområder er støjgrænseværdierne for området derimod 37 dB(A) ved 6 m/s og 39 dB(A) ved en vindhastighed på 8 m/s.

Af miljøkonsekvensrapportens figur 4-7 fremgår støjudbredelsen for projektets planlagte vindmøller samt for eksisterende vindmøller på land i bolig- og sommerhusområder samt boliger på åbent land. Ifølge figuren udgør den maksimale beregnede støj 36,9 dB(A) ved 6 m/s og 38,5 dB(A) ved 8 m/s. Ingen udendørs opholdsarealer ved beboelse i bolig- og sommerhusområder vil dermed udsættes for mere en henholdsvis 37 dB(A) og 39 dB(A), og tillige vil ingen boliger i det åbne land udsættes for mere end henholdsvis 42 dB(A) og 44 dB(A) ved vindhastigheder på 6 og 8 m/s. Støjberegningerne viser, at projektet kan overholde de gældende grænseværdier.

Støj for indendørs arealer, lavfrekvent støj

Det fremgår af miljøkonsekvensrapportens tabel 4-4, at støjgrænseværdien for lavfrekvent støj er 20 dB(A) målt indendørs ved vindhastigheder på mellem 6 og 8 m/s for både bolig- og sommerhusområder og boliger i det åbne land.

Af figur 12 samt 13 i baggrundsrapporten for støjberegningerne redegøres for, at den lavfrekvente indendørs støj i forhold til bolig- og sommerhusområder samt boliger i det åbne land vil udgøre mellem 6,4 dB(A) og 14,6 dB(A) ved vindhastigheder på 6 og 8 m/s. Ingen bolig- og sommerhusområder samt boligområde i de åbne land vil således blive udsat for mere end 20 dB(A) ved vindhastigheder på 6 og 8 m/s. Støjberegningerne viser, at projektet kan overholde de gældende grænseværdier.

Samlet støjpåvirkning

Det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 4.8.1.3, at der er medregnet støjbidrag fra eksisterende vindmøller.

Hertil redegøres der for, at der er udarbejdet en eksklusionszone i henhold til Miljøstyrelsens vejledning om støj fra vindmøller. Dette betyder, at hvis støjbidraget fra projektets havvindmøller er mindst 15 dB(A) svagere end støjbidraget fra de eksisterende vindmøller, kan der ses bort fra naboerne til eksisterende vindmøller, idet støjbidraget fra projektets vindmøller i henhold til

Miljøstyrelsens vejledning, som udgangspunkt ikke vil have noget praktisk betydning for støjbelastningen for boligen eller det støjfølsomme område, og kan udelades af støjberegningerne. Dette er i henhold til grænseværdierne for lavfrekvent støj på 20 dB(A). I den forbindelse er det dog i henhold til vejledningen inddraget, at en 15 dB(A) eksklusionszone for projektet vil medføre, at lavfrekvent støj skal vurderes op til 17 km væk fra projektet, hvilket vurderes ikke miljømæssig relevant, hvorfor der i stedet for lavfrekvent støj vurderes ud fra en forskel mellem bidrag fra de nye og eksisterende vindmøller på 10 dB(A). Videre oplyses det, at inden for eksklusionsområdet vurderes støjpåvirkningen ved de boliger/områder med skærpede støjkrav/sommerhusområder, hvor den kumulerede støj fra vindmøller risikerer at være kritisk, for at undersøge, om støjgrænserne for det relevante punkt eller område er overholdt. Desuden oplyses, at der er medregnet støjbidrag fra eksisterende møller ud fra et forsigtighedsprincip om, at ethvert betydende bidrag fra vindmøller er medregnet for alle punkter/områder, der er vurderet eller revurderet. På den baggrund er der i beregningerne defineret en eksklusionszone for grænseværdien for støj minus 15 dB(A) (normal støj) og minus 10 dB(A) (lavfrekvent støj).

3.4.4 Natura 2000-områder

I miljøkonsekvensrapporten oplyses det, at der ikke er Natura 2000-områder i umiddelbar nærhed af det område, hvor vindmølleprojektet skal opføres. Miljøkonsekvensrapportens afsnit 5.3.4 indeholder en beskrivelse af de nærmeste marine og landbaserede Natura 2000-områder til projektet.

Det anføres, at det nærmeste Natura 2000-område er det marine område N220 Sandbanker ud for Thorsminde, der ligger ca. 14 km nord for nærmeste vindmølle. Nærmeste Natura 2000-områder på land er N74 Husby klit, N66 Stadil Fjord og Vest Stadil Fjord og N69 Ringkøbing Fjord og Nymindestrømmen på den jyske vestkyst, der ligger mellem 10 og 12 km fra nærmeste planlagte vindmølle. I større afstand ligger Natura 2000-områderne N89 Vadehavet med Ribe Å, Tved Å og Varde Å vest for Varde, N246 Sydlige Nordsø, N247 Thyborøn Stenvolde samt N219 Sandbanker ud for Thyborøn, der alle ligger mere end 50 km fra nærmeste vindmølle i Vesterhav Syd Havvindmøllepark.

I miljøkonsekvensrapportens tabel 5-5 er anført de arter og naturtyper fra udpegningsgrundlaget for Natura 2000-områderne som er vurderet relevante i forhold til projektet, samt afstanden fra områderne til nærmeste vindmølle.

Af miljøkonsekvensrapportens afsnit 5.3.5.2.2 fremgår det, at sortænder er på udpegningsgrundlaget i fuglebeskyttelsesområde F57 i Natura 2000-området N89 Vadehavet (sortand). Fuglebeskyttelsesområdet ligger mere end 50 km fra projektets vindmøller.

3.4.5 Natura 2000-væsentlighedsvurdering

Om væsentlighedsvurderingen anfører Energistyrelsen i sin begrundelse for afgørelsen, at et projekt, der ifølge EU's habitatdirektiv og fuglebeskyttelsesdirektiv må antages at kunne påvirke udpegede internationale naturbeskyttelsesområder (Natura-2000) væsentligt, kan kun tillades, hvis en efterfølgende

konsekvensvurdering viser, at projektet ikke skader det internationale naturbeskyttelsesområdes integritet.

Energistyrelsen vurderer, at der med miljøkonsekvensrapporten og den deri indeholdte vurdering af påvirkningerne på Natura 2000-områder og det tilgængelige data- og vidensgrundlag, herunder materiale udarbejdet til baggrund for miljøvurderingen i 2015 samt nye fugleundersøgelser i Nordsøen i forbindelse med Thor Havvindmøllepark fra 2019 og 2020, foreligger den nødvendige dokumentation for, at projektet hverken under anlæg, drift eller afvikling kan påvirke Natura 2000-områder væsentligt. Denne vurdering gælder både projektet isoleret og i forhold til kumulative virkninger fra andre projekter, herunder Vesterhav Nord Havvindmøllepark.

Der skal dermed ikke udarbejdes en egentlig konsekvensvurdering i henhold til § 2, stk. 1, nr. 1, i bekendtgørelse om konsekvensvurdering vedrørende internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter ved projekter om etablering m.v. af elproduktionsanlæg og elforsyningsnet på havet, jf. bekendtgørelse nr. 1476 af 13. december 2010.

I væsentlighedsvurderingen lægger Energistyrelsen vægt på, at projektet ikke har fortrængningseffekter ind i Natura 2000-områder, og at kun ganske få arter af ynglefugle på udpegningsgrundlaget i nærliggende Natura 2000-områder benytter projektområdet som raste- eller fourageringsområde. Langt de fleste arter raster og fouragerer således på land eller i og omkring de lavvandede fjorde og kystområder. De få arter, terner og måger, der kan tænkes at fouragere i projektområdet, vurderes, på baggrund af eksisterende viden om arternes flyvehøjde og følsomhed over for forstyrrelser, ikke at kunne blive påvirket væsentligt af projektet. Kollisionsrisikoen for arterne vurderes derudover at være så lav, at projektet ikke kan medføre en væsentlig påvirkning på udpegningsgrundlaget i Natura 2000-områderne som følge af tab af individer ved kollision.

I forhold til trækfugle på udpegningsgrundlaget i relevante Natura 2000-områder, lægger Energistyrelsen i vurderingen vægt på, at projektet som følge af den beregnede kollisionsrisiko ikke kan medføre tab af individer i et omfang, der kan have en betydning for bestanden, og at eventuelle barriereeffekter vil være ubetydelige. Eksempelvis er der beregnet 21 kollisioner om året for grågås, der er den art trækfugle på udpegningsgrundlaget i nærliggende fuglebeskyttelsesområder med det største antal beregnede kollisioner. Der vurderes således ikke at kunne ske en væsentlig påvirkning af ænder og gæs på udpegningsgrundlaget i nærliggende Natura 2000-områder hverken i forbindelse med regionale træk eller lokale træk.

I forhold til havfugle på udpegningsgrundlaget i Natura 2000-områder beliggende i længere afstand fra projektområdet lægger Energistyrelsen i vurderingen vægt på, at projektområdet ikke udgør et vigtigt raste- eller fourageringsområde, herunder for sortand og lom. Den mulige fortrængning og kollisionsrisiko for havfugle vurderes ikke at kunne påvirke bestanden i Natura 2000-områder væsentligt, herunder i forbindelse med arternes træk langs vestkysten.

Projektet vurderes ligeledes ikke at kunne medføre en væsentlig påvirkning af naturtyper på udpegningsgrundlaget i habitatområder, hvor Energistyrelsen lægger vægt på, at projektet er beliggende i stor afstand fra habitatområder og ikke medfører hverken fysisk tab af naturtyper eller påvirkning som følge af sedimentspredning i forbindelse med anlægsaktiviteter.

Energistyrelsen har i afgørelsen også lagt vægt på, at påvirkningen af fugle uden for udpegede fuglebeskyttelsesområder og trækfuglebestande generelt ikke vurderes at være væsentlig, selvom projektet må forventes at kunne påvirke både en mindre forstyrrelse af flere fuglearter og eventuelle tab af individer fra kollisioner med vindmøllerne.

Projektområdet udgør således ikke et vigtigt raste- eller fourageringsområde for havfugle, og det forventede antal fortrængte fugle og eventuelle afledte tab vurderes ikke at have betydning i forhold til bestandene for de enkelte arter. Det samme gør sig gældende for kollisionsrisikoen, hvor antal forventede kollisioner for alle arter vurderes at være på et niveau, hvor det ikke kan have betydning på bestandsniveau hverken i eller uden for Danmark.

Påvirkningen af Natura 2000-områder fremgår af Natura 2000-væsentlighedsvurderingen, som fremgår af miljøkonsekvensrapporten.

Det oplyses, at væsentlighedsvurderingen er begrænset til at omfatte arter og naturtyper på udpegningsgrundlagene, der kan relateres til vindmølleparken ved enten at opholde sig i den, passere igennem eller ved potentielt at være inden for påvirkningszonen for støj, visuelle påvirkninger eller øget sedimentspredning. Videre oplyses det, at vurderingen er foretaget med baggrund i forsigtighedsprincippet på baggrund af objektive kriterier og under hensyntagen til målsætningerne i de relevante Natura 2000-områder.

I det følgende gengives de dele af væsentlighedsvurderingen, som er relevante i forhold til klagen.

Potentielle påvirkninger af fugle

Det fremgår af sagens oplysninger, at de potentielle påvirkninger af fugle som følge af etableringen af Vesterhav Syd Havvindmøllepark omfatter forstyrrelser og habitattab, fortrængning, kollisionsrisiko og barriereeffekter. Risikoen for forstyrrelser og habitattab er til stede både i anlægs-, drifts- og demonteringsfasen, mens kollisionsrisiko og barriereeffekter kun er gældende i driftsfasen.

Det fremgår, at i alt 17 rastende fuglearter er identificeret i undersøgelsesområdet for det konkrete projekt, og at den mest talrige art ved optællingen var sortand med 2.341 individer.

Om sortand oplyses det i miljøkonsekvensrapportens afsnit 5.3.5.2.2, at arten vides at være særligt følsomme over for tilstedeværelsen af vindmøller, og at der i litteraturen beskrives eksempler på fortrængningszoner på op til 15 km omkring vindmøller.

Feltundersøgelse vedrørende fugle

Det beskrives i miljøkonsekvensrapportens afsnit 5.6.1, at forekomsten af fugle i undersøgelsesområdet hovedsageligt er baseret på flytællinger fra år 2013-2014, suppleret med andre eksisterende oplysninger, herunder data fra tidligere optællinger foretaget af DCE Aarhus Universitet og analyser, som omfatter data fra det nationale overvågningsprogram (NOVANA) samt supplerende data indsamlet af DCE i forbindelse med midvintertællinger af rastende vandfugle i danske farvande.

Det fremgår, at den konkrete feltundersøgelse for projektet i form af flyoptællinger af forekomsten af rastende fugle i projektområdet er foretaget i perioden år 2013-2014, og er udført i forbindelse med den tidligere VVM-redegørelse for samme projekt. Hertil angives, at flyoptællingerne fra år 2013-2014 er det tilgængelige datasæt, der har den bedste dækning for selve undersøgelsesområdet for Vesterhav Syd Havvindmøllepark.

Videre fremgår det, at der supplerende er inddraget data fra nye flytællinger af fugle fra år 2018, som er foretaget i forbindelse med miljøundersøgelserne for et andet havvindmølleprojekt, Thor Havvindmøllepark, som rækker ind i undersøgelsesområdet for Vesterhav Syd-projektet. Desuden er eksisterende data gennemgået for at afdække hvilke arter, der benytter trækkorridorer, som potentielt kan påvirkes af Vesterhav Syd Havvindmøllepark, herunder bl.a. observationer fra området omkring Horns Rev, hvor fugle er overvåget ved to offshore-transformerplatforme. Det bemærkes, at de nye tællinger bekræfter, at artssammensætningen i undersøgelsesområdet for Vesterhav Syd Havvindmøllepark fortsat er den samme, og der er ikke fremkommet oplysninger, der tyder på, at der siden 2014 er sket markante ændringer i bestandsstørrelser, fødevalg, foretrukne levesteder m.m. for de pågældende arter.

For projektets konkrete undersøgelser for sortand beskrives det, at forekomsten af sortand varierer i undersøgelsesområdet mellem 0,2 individer per km² i april 2014 og 1,93 individer per km² i februar 2014. Hertil angives, at sortænderne koncentrerer sig i to kystnære områder, der begge ligger uden for undersøgelsesområdet for vindmølleparken, henholdsvis nordøst og sydøst for denne. Af miljøkonsekvensrapportens figur 5-18 ses variationen ved de seks optællinger i perioden november 2013 til april 2014. I hovedparten af undersøgelsesområdet, herunder også den vestlige del, hvor møllerne skal opstilles, er der kun yderst få sortænder. Fordelingen af sortænder inden for optællingsområdet oplyses som stort set den samme ved alle fugletællinger i november 2013 til april 2014. Dog blev der registreret relativt få sortænder sydøst for undersøgelsesområdet på de sidste to tællinger. Af figur 5-19 ses den relative tæthed af sortænder i det undersøgte område ved Vesterhav Syd Havvindmøllepark. Det beskrives, at figuren repræsenterer antal observerede fugle per kilometer og er vist som 2 x 2 km kvadrater, hvor farveintensiteten indikerer variation i tætheden.

I forbindelse hertil beskrives det, at sortænder foretrækker vanddybder lavere end 17 m, og at en anden tidligere undersøgelse har påvist, at sortanden har en stærk præference for områder med vanddybder mellem 6 - 14 m. I området

for den planlagte placering af møllerne er vanddybderne 22-25 m, hvilket også afspejles i undersøgelsen, der viste, at ingen eller kun yderst få sortænder opholder sig i området. Videre angives, at fordelingen af sortænder afhænger af forekomsten af egnede fødeemner, herunder især forskellige arter af muslinger.

Desuden henvises til undersøgelser omkring Havvindmøllepark Horns Rev 3, hvor den maksimale tæthed (i februar) næsten nåede op på 45 sortænder per km². Også ved undersøgelserne omkring Havvindmøllepark Horns Rev 2 fandt man høje tætheder af sortænder. Hertil angives, at fordelingen afhænger af vanddybden og forekomsten af egnede fødeemner. Videre angives, at resultaterne af flytællingerne ved Vesterhav Syd Havvindmøllepark i 2013 og 2014 bekræfter den fordeling af sortænder, som er vist i tidligere studier, herunder tendensen til, at sortænder kun forekommer i lave antal nord for Blåvands Huk. Hertil bemærkes det yderligere til sammenligning, at der ved tilsvarende tællinger for et andet havvindmølleprojekt, Vesterhav Nord Havvindmøllepark ud for Harboøre, ikke blev registreret sortænder inden for optællingsområdet.

Det fremgår dernæst i forhold til Vesterhav Syd Havvindmøllepark, at det maksimale antal sortænder i optællingsområdet udgjorde ca. 2.000 fugle, og at de fundne tætheder i selve undersøgelsesområdet for Vesterhav Syd Havvindmøllepark er mindre end 1,5 sortænder per km², hvilket er meget lavere end tilsvarende registreringer fra området omkring Horns Rev.

Endvidere bemærkes det, at der i forbindelse med flyoptællinger af rastende fugle i området for Thor Havvindmøllepark kun blev registreret få sortænder – blot 285 individer på fem tællinger, der hver bestod af ca. 700 km transekter. Heraf sås de 228 under januar-tællingen. Flest sortænder blev observeret helt tæt på kysten og på de nordlige dele af Horns Rev, dvs. mere end 20 km syd for den nærmeste mølle i Vesterhav Syd Havvindmøllepark.

Konklusion

Det fremgår af afsnit 5.3.5.4.1 om Natura 2000-områderne, at det overordnet vurderes, at væsentlige påvirkninger af Vesterhav Syd-projektet kan afvises. Dette begrundes med, at beskyttede naturtyper eller arter i de omkringliggende Natura 2000-områder kun i meget begrænset omfang eller slet ikke påvirkes og dermed ”skønnes hurtigt og uden menneskelig indgriben at ville opnå den hidtidige tilstand eller en tilstand, der skønnes at svare til eller være bedre end den hidtidige tilstand”. Med henvisning til habitatvejledningen¹⁴ vurderes det, at der derfor ikke er videnskabeligt grundlag for en rimelig tvivl om skadevirkninger på de omkringliggende Natura 2000-områder.

Videre angives det, at påvirkningerne fra Vesterhav Syd Havvindmøllepark ikke vil påvirke mulighederne for at opfylde den overordnede målsætning for de omkringliggende Natura 2000-områder, der er at opretholde og sikre en

¹⁴ Miljøstyrelsens vejledning nr. 48 til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter, december 2020.

gunstig bevaringsstatus for de arter og naturtyper, som områderne er udpeget for at beskytte. Projektet vil således være uden betydning for Natura 2000-områdernes bestande af beskyttede arter samt udstrækningen og kvaliteten af deres levesteder og vil heller ikke kunne påvirke areal, struktur, funktion eller naturtilstand af områdernes beskyttede naturtyper.

På den baggrund vurderes det, at det kan udelukkes, at Vesterhav Syd Havvindmøllepark i sig selv eller i kumulation med øvrige planer eller projekter kan medføre en væsentlig påvirkning af de omkringliggende Natura 2000-områder.

Det fremgår konkret for fugle, at kollisionsrisikoen for rastende fugle fra omkringliggende fuglebeskyttelsesområder, som kan tænkes at passere igennem mølleområdet, er beregnet til at være så lav, at kollisioner vurderes at være uden betydning for fuglenes bevaringsstatus i de omkringliggende Natura 2000-områder.

I forhold til fortrængning af rastende fugle som følge af vindmøllernes tilstedeværelse vurderes fortrængning at være uden betydning for de omkringliggende fuglebeskyttelsesområder pga. afstanden. De nærmeste fuglebeskyttelsesområder, hvor der forekommer særligt følsomme rastende fuglearter på udpegningsgrundlaget, ligger mere end 50 km fra Vesterhav Syd Havvindmøllepark, og det oplyses, at påvirkninger af rastende lommer og sortand i de nævnte fuglebeskyttelsesområder grundet projektet dermed kan afvises. Oplysninger bekræfter desuden, at ingen af de to arter optræder i undersøgelsesområdet i antal, der sandsynliggør, at fugle skulle søge dertil fra fjernere beliggende fuglebeskyttelsesområder.

Desuden vurderes barriereeffekten som følge af projektet som yderst begrænset grundet vindmøllernes placering på en nord-sydgående række parallelt med kysten og dermed parallelt med de fleste fuglearters foretrukne trækretning. Den ekstra energi, det måtte koste fuglene at flyve uden om vindmøllerne, vurderes således ubetydelig.

4. Klagers bemærkninger

Klager finder, at der ikke kan meddeles etableringstilladelse til Vesterhav Syd Havvindmøllepark.

Til støtte for påstanden, har klager navnlig anført følgende:

Alternative placeringer – den visuelle påvirkning

- Havvindmølleudvalgets screeningsrapport har ikke været offentliggjort for berørte grundejere og foreninger i området. Klager oplyser kun at have modtaget en orientering fra en lokal kommune, om klager kunne tiltræde kommunens ønsker om havvindmøller i området. Klager kunne ikke tiltræde dette ønske, men kommunen videregav ikke klagers tilkendegivelse. Klager har haft flere møder med energiudvalget, hvor det fremgik, at udvalget ikke var

orienteret om en placering af havvindmølleparken tættere på kysten end 20 km.

- I strid med anbefalingerne i Energistyrelsens rapporter fra 2007 og 2012,¹⁵ hvoraf det klart fremgår, at der vil være gener forbundet med en placering tæt på kysten, udpeger man alligevel et område kun 10 km fra kysten.
- Klager er uforstående overfor, at man kan undlade at vurdere alternative placeringer af havvindmølleparken med den begrundelse, at den kystnære placering er politisk besluttet.
- En miljøvurdering skal netop belyse alternativer, så man mindsker de skadelige påvirkninger på kystlandskab, rekreativ anvendelse og kulturarv.

Visualiseringer

- Det er klagers opfattelse, at de anvendte visualiseringer ikke er retvisende, og at der mangler visualiseringer fra baglandet.
- Klager henviser til, at visualiseringsmaterialet fra de enkelte ejendomme, der tidligere blev fremlagt i forbindelse med ansøgninger om værdisabserstatning, er markant anderledes og mere retvisende end visualiseringsmaterialet anvendt i forbindelse med det daværende projekt. Efter gennemsyn af billedmaterialet fra Taksationskommissionen er det klagers opfattelse, at visualiseringerne i den tidligere VVM-redegørelse ikke var retvisende.¹⁶

Støjberegning

- Klager er usikker på, om støjberegningerne er udført korrekt i henhold til gældende lovgivning, idet man ikke har referenceprojekter. Det er endvidere underligt, at man ændrer på definitionerne af nærzonerne.
- Energistyrelsen henviser til bekendtgørelsen om støj fra vindmøller.¹⁷ Det er klagers opfattelse, at bekendtgørelsen ikke indeholder beregninger over lavfrekvent støj over havet, og der findes heller ikke referencedata.

Fugletælling

- Klager ønsker, at der tages stilling til, om der skal foretages en fornyet optælling over trækkende fugle.

¹⁵ Energiklagenævnet formoder, at klager henviser til følgende rapporter: Fremtidens havvindmølleplaceringer 2025 – en vurdering af de visuelle forhold ved opstilling af store vindmøller på havet, Energistyrelsen, april 2007 og Kystnære Havvindmølleplaceringer – en vurdering af de visuelle forhold ved opstilling af store vindmøller nær kystområder, Energistyrelsen, juni 2012.

¹⁶ Energiklagenævnet forstår herved, at klager henviser til visualiseringsmaterialet anvendt i forbindelse med den tidligere VVM-redegørelse fra 2015.

¹⁷ Bekendtgørelse nr. 135 af 7. februar 2019 om støj fra vindmøller.

- Efter klagers opfattelse er der observeret mange sortænder i området, og situationen kan have forandret sig væsentligt siden optællingen i 2012.
- DOF¹⁸ har i perioden fra 2014 til 2018 foretaget optællinger ved Nr. Lyngvig Fyr, der viser en markant forøgelse af antallet af sortænder i området.

Radarstyret lysafmærkning

- Klager oplyser, at der har været talt om radarstyret lysafmærkning af havvindmøllerne siden 2016, uden at der sket en afklaring, hvorfor klager ønsker at få oplyst konsekvenserne, såfremt en sådan løsning ikke er realiserbar.

Manglende økonomisk overslag

- Det er klagers opfattelse, at der skal udarbejdes et økonomisk overslag over en eventuel flytning af havvindmøllerne til Thor Havvindmøllepark.
- Foruden den væsentlige visuelle påvirkning af det frie udsyn over havet medfører havvindmølleprojektet endvidere en stor økonomisk belastning af danskerne, idet der er garanteret en minimum KWh-pris på 47 øre, hvilket kan estimeres til en meromkostning på ca. 3,5 milliarder kr. i forhold til, hvad møllerne koster i dag. Såfremt der udarbejdes et estimat over dette, vil det kunne åbne politikernes øjne for det tåbelige i, at de fastholder en afgørelse fra 2012, som virkeligheden for længst har overhalet.
- Energistyrelsens argument, om at projektet ikke kan ændres på grund af den indgåede aftale med Vattenfall i 2016, er besynderligt.

5. Energistyrelsens bemærkninger

Energistyrelsen finder, at afgørelsen af 14. december 2020 skal stadfæstes.

Til støtte for påstanden, har Energistyrelsen anført følgende:¹⁹

Alternative placeringer – den visuelle påvirkning

- Energistyrelsen forstår klagen sådan, at der klages over manglende inddragelse af alternative placeringer uden for koncessionsområdet.

Energistyrelsen bemærker, at der i forbindelse med den offentlige høring af Havmølleudvalgets screeningsrapport, der forløb i perioden 26. juni til 26. august 2012, også blev forelagt en miljørap-

¹⁸ Dansk Ornitologisk Forening.

¹⁹ De nedenstående bemærkninger er citeret fra Energistyrelsens bemærkninger til klagen af 10. februar 2021.

port (SMV), hvor der bl.a. var redegjort for de kystnære placeringer af havvindmølleparker i forhold til placering længere fra kysten. I forhold til miljøvurderingen af det konkrete projekt er det Energistyrelsens vurdering, at Vattenfall ikke har skulle inddrage alternativer uden for koncessionsområdet, da Vattenfall i henhold til koncessionsaftalen og udbudsretlige regler ikke kan etablere havvindmølleparken uden for koncessionsområdet, hvorfor dette ikke udgør et rimeligt alternativ for Vattenfall. Det bemærkes her, at miljøvurderingsloven ikke stiller krav om undersøgelse af alternativer generelt, men ”en beskrivelse af de rimelige alternativer, som bygherren har undersøgt, og som er relevante for projektet og dets særlige karakteristika, og en angivelse af hovedårsagerne til den valgte løsning under hensyntagen til projektets indvirkninger på miljøet”.

Visualiseringer

- Energistyrelsen forstår klagen sådan, at der klages over, at visualiseringerne i miljøkonsekvensrapporten ikke er retvisende.
- Visualiseringer er et værktøj, der ofte benyttes i forbindelse med miljøvurderinger til at estimere et projekts visuelle indvirkning på omgivelserne. Visualiseringerne er også en del af grundlaget for vurderingen af projektets betydning for landskabet. Visualiseringer er dog ikke et lovkrav i forbindelse med miljøvurderinger, og der er ikke fastlagt officielle metodemæssige retningslinjer for brug af visualiseringer i miljøvurderinger. I bilagene til miljøkonsekvensrapporten er der redegjort for, hvordan visualiseringerne er udarbejdet.
- Det er Energistyrelsens klare vurdering, at de udførte visualiseringer har den nødvendige kvalitet og i fyldestgørende omfang kan danne grundlag for en vurdering af den visuelle påvirkning fra projektet og de landskabelige konsekvenser.

Støjberregning

- Energistyrelsen forstår klagen sådan, at der stilles spørgsmål ved korrektheden af støjberregningerne i miljøkonsekvensrapporten. Vurderingen af vindmøllestøjen i miljøkonsekvensrapporten er udført i henhold til den gældende bekendtgørelse om støj fra vindmøller, der også er gældende for havvindmøller og bl.a. er opdateret i 2019 med revision af metoden til beregning af støjudbredelsen over vand.

Fugletælling

- Energistyrelsen [...] forstår klagen [...] ²⁰ sådan, at der klages over manglende udarbejdelse af nye fugletællinger i forbindelse med den nye miljøvurdering.

²⁰ Energiklagenævnets red.

- Vattenfall har i miljøkonsekvensrapporten inddraget en række af de baggrundsrapporter og miljøundersøgelser, der blev udarbejdet i forbindelse med miljøvurderingen i 2015. I miljøkonsekvensrapporten redegøres der for gyldigheden af data og undersøgelser samt grundlaget for at inddrage dem i den nye miljøvurdering. Derudover er der inddraget fugleundersøgelser udført for den kommende Thor Havvindmøllepark i 2019-2020, hvor undersøgelsesområdet også dækker Vesterhav Syd, og understøtter konklusionen om, at opstillingsområdet ikke er et vigtigt område for havfugle, herunder sortand. Det skal her bemærkes, at der i DHI-rapporten fra 2019 bl.a. konkluderes i forhold til sortand, at der er stærk korrelation mellem vanddybde og fordelingen af sortand i Nordsøen med langt de fleste fugle ved vanddybder mellem 8 og 15 meter. Til sammenligning etableres vindmøllerne for Vesterhav Syd på vanddybder på min. 20 meter. Derudover er der i miljøkonsekvensrapporten inddraget nye data fra Blåvand Fuglestation/DOF-basen i miljøkonsekvensrapporten.
- De anvendte baggrundsrapporter, der blev udarbejdet til miljøvurderingen i 2015, indeholder resultater fra konkrete tællinger, men inddrager derudover også en række tidligere videnskabelige undersøgelser og data, bl.a. fra det nationale overvågningsprogram NOVANA. Energistyrelsen skal derfor gøre opmærksom på, at disse rapporter ikke blot repræsenterer et øjebliksbillede på daværende tidspunkt, men er udtryk for en omfattende faglig vurdering af områdernes betydning for de enkelte arter over en årrække.
- Klagen nævner desuden, at DOF ved flere tællinger har påvist forekomst af sortand i et betydeligt højere antal men uden at specificere hvornår og hvor i forhold til projektområdet, hvilket anses som afgørende i den konkrete sag. Der skal her gøres opmærksom på, at registreringerne i DOF-basen ikke beskriver præcist, hvor de observerede fugle har befundet sig, og desuden er foretaget fra land. Eventuelle observationer af sortænder på vandet vil således formentlig være af fugle inden for 2-3 km og maksimalt 4 km fra kysten og dermed langt mere kystnært og på meget lavere vand end vindmøllerne, der opstilles ca. 9 km fra kysten.
- Energistyrelsen finder, at datagrundlaget er fyldestgørende for at kunne vurdere projektets forventede påvirkning og træffe afgørelse om tilladelse til projektet på et oplyst grundlag.

Manglende økonomisk overslag

- Energistyrelsen forstår klagen sådan, at der klages over, at der ikke er udarbejdet økonomisk overslag over en flytning af projektet til f.eks. Thor Havvindmøllepark.
- Energistyrelsen bemærker, at miljøvurderingsloven ikke stiller

krav om vurdering af økonomiske konsekvenser af en flytning af et projekt til en anden placering. Energistyrelsen henviser desuden til, at klima-, energi- og forsyningsministeren gentagne gange, bl.a. i samråd i Folketinget, har redegjort for, at de indgåede kontrakter med Vattenfall fastholdes, hvorfor det heller ikke har været relevant at undersøge de økonomiske konsekvenser af en flytning af projektområdet.

6. Vattenfalls bemærkninger

Vattenfall finder, at afgørelsen af 14. december 2020 skal stadfæstes.

Til støtte for påstanden herom har Vattenfall henvist til Energistyrelsens bemærkninger til klagen.

7. Retsgrundlaget

Retsgrundlaget fremgår af bilag til denne afgørelse.

8. Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen

8.1 Energiklagenævnets prøvelse og kompetence

Energiklagenævnet konstaterer, at klagen indeholder klagepunkter over etableringstilladelsen efter VE-loven samt klage over den udarbejdede miljøvurdering.

Det fremgår af VE-lovens § 66, stk. 1, at Energiklagenævnet behandler klager over afgørelser truffet af Klima-, Energi og Forsyningsministeren efter denne lov eller regler fastsat i medfør af loven.

Af VE-lovens § 67, stk. 1, fremgår endvidere, at der kan klages over de miljømæssige forhold i afgørelser i henhold til § 25, såfremt afgørelsen tillige er omfattet af lovens §§ 27 og 28 og lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) (herefter miljøvurderingsloven²¹).

Energiklagenævnet bemærker, at Energistyrelsens afgørelse af 14. december 2020 er truffet i medfør af VE-lovens § 25 (etableringstilladelser), der forudsætter iagttagelse af VE-lovens § 27. Det fremgår af § 27, stk. 1, at det med henblik på at undgå skade på udpegede internationale naturbeskyttelsesområders integritet er et krav, at anlægsprojekter omfattet af lovens § 25, der kan påvirke sådanne områder væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for udpegede internationale naturbeskyttelsesområder. Meddelelsen af tilladelsen af 14. december 2020 efter § 25 i VE-loven er endvidere sket under iagttagelse af § 2, stk. 1, nr. 1, i bekendtgørelse nr. 1476 af 13. december 2010 om konsekvensvurdering vedrørende internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter ved projekter om etablering m.v. af elproduktionsanlæg og elforsyningsnet på havet. I den konkrete sag tager Energiklagenævnet alene stilling til VE-lovens § 27, stk. 1.

²¹ Lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

Det fremgår af § 9, stk. 1, nr. 3, i bekendtgørelse nr. 913 af 30. august 2019 om samordning af miljøvurderinger og digital selvbetjening m.v. for planer, programmer og konkrete projekter omfattet af lov om miljøvurdering af planer og programmer og konkrete projekter (VVM),²² at en tilladelse i henhold til § 25 i VE-loven helt eller delvist erstatter tilladelsen efter § 25 i miljøvurderingsloven, jf. miljøvurderingslovens § 15, stk. 3. Tilladelsen efter VE-lovens § 25 meddeles derfor på grundlag af en miljøvurdering efter miljøvurderingsloven eller regler fastsat i medfør af § 4, stk. 4, i miljøvurderingsloven.

Eftersom Energistyrelsens tilladelse er meddelt under iagttagelse af VE-lovens § 27, stk. 1, og miljøvurderingsloven, kan klager påklage de miljømæssige forhold i afgørelsen til Energiklagenævnet, jf. VE-lovens § 67, stk. 1.

Miljøvurderingslovens regler indebærer, at projekter, der på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, ikke må påbegyndes, før myndigheden jf. § 17, skriftligt har meddelt tilladelse til at påbegynde projektet. Der er for projektet udarbejdet en miljøkonsekvensrapport, som indeholder en vurdering af de miljømæssige påvirkninger, herunder en habitatvurdering af projektets eventuelle påvirkninger af Natura 2000-områder²³ i form af en Natura 2000-væsentlighedsvurdering samt en vurdering af projektets eventuelle påvirkninger af bilag IV-arter²⁴ i henhold til habitatbekendtgørelsen,²⁵ jf. habitatdirektivet,²⁶ og for fugle, jf. fuglebeskyttelsesdirektivet.²⁷

Energistyrelsen under Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet er godkendende myndighed for elanlægget på havet, mens Miljøstyrelsen under Miljøministeriet er godkendende myndighed for landanlæggene. Energiklagenævnet har i henhold til VE-lovens bestemmelser alene kompetence til at behandle klager over etableringstilladelsen samt de miljømæssige forhold for den del af projektet, der vedrører elanlægget på havet, eller som er en følge heraf – herunder det interne kabelnet på havet samt ilandføringskablerne frem til ilandføringspunkterne på land – men ikke projektet på land.

Det ligger således uden for Energiklagenævnets kompetence at tage stilling til den forudgående politiske beslutning og grundlaget for afgrænsningen af koncessionsområdet for den kystnære placering af Vesterhav Syd Havvindmøllepark – herunder bl.a. Havvindmølleudvalgets screeningsrapport og -proces – samt inddragelsen af offentligheden i forbindelse hermed, da der er tale om forhold, som ikke omhandler den konkrete afgørelse af 14. december

²² Bekendtgørelsen er i dag ophævet og erstattet med bekendtgørelse nr. 244 af 22. februar 2021 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter. Den omhandlede bestemmelse findes i denne bekendtgørelses § 10, stk. 1, nr. 3.

²³ Betegnelsen for et europæisk netværk af særligt beskyttede naturområder i EU, der skal beskytte og bevare særlige levesteder for dyr og planter eller særlige fuglearter.

²⁴ Udvalgte dyre- og plantearter, som medlemslande af EU efter habitatdirektivet er forpligtet til generelt at beskytte, både inden for og uden for Natura 2000-områderne.

²⁵ Bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

²⁶ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

²⁷ Europaparlamentets og rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle.

2020 og de miljømæssige forhold heri. Energiklagenævnets kompetence er begrænset til behandling af de miljømæssige forhold i afgørelsen af 14. december 2020, jf. VE-lovens § 67, stk. 1.

Om Energiklagenævnets kompetence bemærker nævnet videre, at der, som følge af Energiklagenævnets tidligere afgørelse af 20. december 2018, er udarbejdet en ny miljøvurdering af Vesterhav Syd Havvindmøllepark, som beskriver de forventede miljøpåvirkninger fra det konkrete projekt. Med baggrund heri har Energistyrelsen i tilladelsen af 14. december 2020 fastsat nye miljøvilkår, der erstatter vilkårene i tilladelsen fra 2016, som omhandlede vurderingen af projektets indvirkninger på miljøet. Som følge heraf bemærkes, at Energiklagenævnet alene forholder sig til de miljømæssige forhold i tilladelsen af 14. december 2020, som har baggrund i miljøkonsekvensrapporten af den 1. maj 2020.

8.2 Miljøvurderingsprocessen

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

Efter miljøvurderingslovens § 25 træffer den kompetente myndighed på grundlag af bygherres ansøgning, miljøkonsekvensrapporten, eventuelle supplerende oplysninger, resultatet af de høringer, der er foretaget, og myndighedens begrundede konklusion, afgørelse om, hvorvidt projektet kan tillades.

Energiklagenævnet bemærker, at miljøvurderingsprocessen også omfatter myndighedens begrundede konklusion om projektets væsentlige indvirkninger på miljøet under hensyntagen til resultatet af myndighedens undersøgelse af de fremlagte oplysninger og myndighedens egen supplerende undersøgelse.

Det fremgår af bekendtgørelsen om samordning af miljøvurderinger og digital selvbetjening m.v. for planer, programmer og konkrete projekter, at en tilladelse i henhold til § 25 i VE-loven helt eller delvist erstatter tilladelsen efter § 25 i miljøvurderingsloven, jf. miljøvurderingslovens § 15, stk. 3. Af miljøvurderingslovens § 15, stk. 3, fremgår videre, at tilladelser, som helt eller delvist erstatter en tilladelse efter § 25, skal meddeles på baggrund af en miljøvurdering efter lovens regler.

Ved miljøvurdering af konkrete projekter forstås efter miljøvurderingslovens § 5, nr. 5, litra a til e, en proces, der består af bygherrens udarbejdelse og fremlæggelse af en miljøkonsekvensrapport samt den kompetente myndigheds høringer af offentligheden og berørte myndigheder. De indholdsmæssige krav til miljøkonsekvensrapporten fremgår af § 20. Processen omfatter endvidere myndighedens undersøgelse af de i miljøkonsekvensrapporten fremlagte oplysninger og eventuelle supplerende oplysninger, herunder oplysninger modtaget i forbindelse med de foretagne høringer. Myndigheden skal efter 24, stk. 1, herunder sikre sig, at miljøkonsekvensrapporten opfylder

kravene i § 20. Endvidere omfatter processen myndighedens begrundede konklusion om projektets væsentlige indvirkninger på miljøet under hensyntagen til resultatet af myndighedens undersøgelse af de fremlagte oplysninger og myndighedens egen supplerende undersøgelse. Det er et krav, at myndighedens begrundede konklusion indarbejdes i afgørelse om tilladelse efter § 25 eller afgørelse om tilladelse efter anden lovgivning.

En begrundet konklusion er myndighedens egen selvstændige afvejning og vurdering af de oplysninger m.v., som bygherren har fremlagt, myndighedens egne supplerende oplysninger, og oplysninger, som er fremkommet under høringerne. Den skal efter § 5, nr. 5, litra d, udgøre en del af myndighedens afgørelse, men er ikke en afgørelse i sig selv. Myndigheden kan således ikke blot henholde sig til indholdet af bygherrens miljøkonsekvensrapport, men skal i en afgørelse om tilladelse til projektet indarbejde sin egen begrundede konklusion om de væsentlige indvirkninger på miljøet, som projektet vil have.

Det gælder også, når afgørelsen træffes i form af en etableringstilladelse efter VE-lovens § 25, som erstatter en tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25.

Energistyrelsen har i begrundelsen for sin afgørelse med henvisning til miljøkonsekvensrapporten forholdt sig konkret til projektets alternative placeringer og væsentlige påvirkninger, bl.a. for så vidt angår landskab, visuelle forhold, og støj, som er de forhold, klagen omhandler.

Energiklagenævnet lægger i det følgende til grund, at denne del af Energistyrelsens begrundelse samtidig udgør den begrundede konklusion efter miljøvurderingsloven, og at styrelsen herved også har vurderet, at miljøkonsekvensrapporten opfylder lovens krav, jf. lovens § 24, stk. 1.

8.2.1 Habitatreglerne

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

Habitatdirektivet er bl.a. implementeret i dansk ret ved bekendtgørelse om konsekvensvurdering vedrørende internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter ved projekter om etablering m.v. af elproduktionsanlæg og elforsyningsnet på havet.²⁸ Bekendtgørelsen omhandler Natura 2000 ved godkendelse af projekter efter VE-lovens § 25, jf. bekendtgørelsens § 1, stk. 2, jf. § 2, stk. 1.

²⁸ Bekendtgørelse nr. 1476 af 13. december 2010 om konsekvensvurdering vedrørende internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter ved projekter om etablering m.v. af elproduktionsanlæg og elforsyningsnet på havet.

Af bekendtgørelsens § 2, stk. 1, fremgår det i forhold til Natura 2000-områder, at:

”Såfremt et projekt omfattet af § 1, stk. 2, i sig selv eller i forbindelse med andre projekter eller planer må antages at kunne påvirke udpegede internationale naturbeskyttelsesområder (habitatområder, fuglebeskyttelsesområder og Ramsarområder) inden for eller uden for dansk område væsentligt, kan tilladelser og godkendelser kun meddeles, hvis der foreligger en konsekvensvurdering af projektets virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne, og

- 1) konsekvensvurderingen viser, at projektet ikke vil skade det internationale naturbeskyttelsesområdes integritet, eller*
- 2) betingelserne i § 27, stk. 2, nr. 2, eller stk. 4, i lov om fremme af vedvarende energi, eller § 4 b, stk. 2, nr. 2, eller stk. 4, i lov om Energinet.dk er opfyldt, og proceduren i § 27, stk. 3 eller 5, i lov om fremme af vedvarende energi eller § 4 b, stk. 2, nr. 2, eller stk. 4, i lov om Energinet.dk er opfyldt, og proceduren i § 27, stk. 3 eller 5, i lov om fremme af vedvarende energi eller § 4 b, stk. 3 eller 5, i lov om Energinet.dk følges.”*

Det følger af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og VE-lovens § 27, stk. 1, samt § 2, stk. 1, nr. 1, i bekendtgørelse om konsekvensvurdering vedrørende internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter ved projekter om etablering m.v. af elproduktionsanlæg og elforsyningsnet på havet, at før der træffes afgørelse om tilladelse, skal der foretages en vurdering af, om projektet kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt (væsentlighedsvurdering). En myndighed kan således først meddele tilladelse til et projekt, når den har sikret sig, at projektet ikke påvirker et Natura 2000-områdes integritet.

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

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

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).

Projektet skal således både vurderes i sig selv og i kumulation med andre projekter. Det er således den samlede påvirkning af Natura 2000-området, der skal vurderes.

Hvis en væsentlig påvirkning på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, skal der 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.

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.

8.2.2 Projektets alternative placeringer

Det fremgår af miljøvurderingslovens bilag 7, jf. § 20, stk. 2, nr. 4, at miljøkonsekvensrapporten skal indeholde en beskrivelse af de rimelige alternativer, som bygherren har undersøgt, og som er relevante for projektet og dets særlige karakteristika, samt en angivelse af hovedårsagerne til det trufne valg, herunder en sammenligning af miljøpåvirkningerne.

Endvidere skal miljøkonsekvensrapporten indeholde en oversigt over de væsentligste alternativer samt alternative placeringer, som herudover har været undersøgt. Yderligere skal rapporten indeholde en beskrivelse af konsekvenserne af, at anlægget ikke gennemføres (0-alternativet), samt oplysninger om de vigtigste grunde til valg af alternativ under hensyn til virkningerne på miljøet.²⁹

Det er tilstrækkeligt, at oversigten over alternativer giver offentligheden og myndigheder en mulighed for at vurdere det ønskede projekt i forhold til andre realistiske alternativer. Afgørende er, om der kan siges at være tilvejebragt det fornødne grundlag for en beslutning. Det kan således ikke kræves, at der foretages en indgående belysning af (alle) andre alternativer.³⁰

Energiklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Energistyrelsens vurdering efter miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, hvorefter miljøkonse-

²⁹ Vejledning nr. 9339 af 12. marts 2009 om VVM i planloven pkt. 5.

³⁰ Vejledning nr. 9339 af 12. marts 2009 om VVM i planloven pkt. 5.

kvensrapporten opfylder lovens krav, for så vidt angår beskrivelsen af alternativer, jf. § 20, stk. 2, nr. 4.

Energiklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at det af miljøkonsekvensrapporten fremgår, at der er undersøgt andre alternative placeringer af vindmøllerne i koncessionsområdet. Videre har nævnet lagt vægt på, at der i miljøkonsekvensrapporten er beskrevet og vurderet et 0-alternativ.

Energiklagenævnet finder således, at Energistyrelsen i tilstrækkelig grad har forholdt sig til alternative placeringer ved projektet inden for koncessionsområdet i sin begrundede konklusion.

Energiklagenævnet bemærker, at nævnet ikke kan tage stilling til, om en afgørelse er hensigtsmæssig eller rimelig i forhold til f.eks. omboendes interesser. Miljøvurderingsreglerne fastsætter ikke regler for, hvad der kan besluttes af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller alene krav til grundlaget for beslutningerne. Nævnet kan således ikke efter miljøvurderingsreglerne tage stilling til, om vindmøller ud fra et politisk og generelt synspunkt skal placeres længere ude på havet.

8.2.3 Landskabet og visuelle forhold

Miljøvurderingslovens bilag 7, jf. § 20, stk. 4, nr. 4, fastslår, at en miljøkonsekvensrapport på en passende måde skal påvise, beskrive og vurdere projektets væsentlige direkte og indirekte virkninger på blandt andet landskabet.

Miljøvurderingsloven indeholder ikke krav om visualiseringer, men forudsætter en beskrivelse og vurdering af projektets landskabelige påvirkning. Visualiseringer anvendes i miljøkonsekvensrapporter dog ofte som led i en passende måde at beskrive projektets landskabelige påvirkning på.

En visualisering kan beskrives som en afbildning af et påtænkt projekt, der skal skabe overblik, forståelse og en – så realistisk som muligt – oplevelse af anlæggets påvirkning af omgivelserne. Visualiseringer er et nyttigt værktøj til at give beslutningstagere og borgere oplysning om, hvordan man må forestille sig, at projektet vil se ud.

En visualisering skal, såfremt den foretages, være af tilstrækkelig høj kvalitet. Miljøkonsekvensrapportens visualiseringer skal være gennemarbejdede og så vidt muligt rensat for fejkilder. Endvidere bør eventuelle usikkerheder og unøjagtigheder ved en visualisering oplyses i forbindelse med den konkrete visualisering.³¹

Energiklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Energistyrelsens vurdering efter miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, hvorefter miljøkonsekvensrapporten opfylder lovens krav, for så vidt angår vurderingen af projektets virkninger på landskabet, jf. § 20, stk. 4, nr. 4.

³¹ Se Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. december 2020, sagsnr. 18/04720, 18/06435, 18/04719, 18/04777, 18/04773, 18/04776 og 18/04778.

Energiklagenævnet har herved lagt vægt på, at miljøkonsekvensrapporten indeholder en beskrivelse og vurdering af projektets visuelle påvirkning, og at der ved vurderingen er inddraget påvirkningen af landskabet m.v.

Hertil har Energiklagenævnet lagt vægt på, at der til miljøkonsekvensrapporten er inddraget beskrivelser af området, herunder landskabsforhold og landskabelige beskyttelsesinteresser samt eksisterende vindmøller og billeder i normalt perspektiv og panorama fra forskellige placeringer og ved diverse vejrforhold.

Dernæst har Energiklagenævnet lagt vægt på, at det i miljøkonsekvensrapporten er vurderet, at vindmøllerne vil være synlige fra alle zoner, og at projektet vil påvirke udsigten i landskabet. Det fremgår, at projektet vil medføre en visuel påvirkning i mere eller mindre omfang fra stort set alle dele af landskabet. Videre vurderes det, at projektet i mellemzonen medfører en væsentlig og høj visuel påvirkning set fra stranden og fra toppen af de højeste klitter. Desuden har nævnet lagt vægt på, at det vurderes, at alene forskelle i klitlandskabets kuperede terræn vil kunne have en afskærmende effekt ved lavninger, og at intensiteten af projektet alene vurderes aftagende med afstanden til projektet. Nævnet finder således, at projektet i miljøkonsekvensrapporten er vurderet til at have en betydelig visuel påvirkning, og at visualiseringsmaterialet giver et tilstrækkeligt dækkende indtryk af påvirkningerne af det samlede projekt.

Endvidere finder Energiklagenævnet, at projektets påvirkning er tilstrækkeligt behandlet i Energistyrelsens begrundede konklusion. Nævnet lægger herved vægt på, at Energistyrelsen har anført, at projektet vil medføre en væsentlig visuel påvirkning, og har inddraget forstyrrelse af landskab, oplevelsesværdi, udsigten og de rekreative oplevelser i området samt påvirkning af kulturarven. Energistyrelsen har desuden henvist til, at det ikke er muligt at nedbringe den generelle visuelle påvirkning yderligere inden for rammerne af det tildelte koncessionsområde. Nævnet finder således, at der ikke kan lægges til grund, at styrelsen ikke i tilstrækkeligt omfang har inddraget projektets visuelle påvirkninger i den begrundede konklusion.

I tilknytning hertil bemærker Energiklagenævnet, at nævnet ikke finder grundlag for, at krav til oplysningsgrundlaget efter miljøvurderingsregler ikke er overholdt, og at de anførte forhold af klager, om bl.a. et andet visualiseringsmateriale ved områdets beboelsesejendomme i forbindelse med ansøgning efter værditabsordningen, medfører, at beskrivelsen af de visuelle påvirkninger ikke er tilstrækkelig til, at Energistyrelsen kan træffe en tilstrækkelig begrundet konklusion for projektets visuelle forhold.

Energiklagenævnet bemærker i den forbindelse, at værditabsordningen har til formål at opgøre eventuelt værditab for beboelsesejendomme i nærheden af vindmølle anlæg, hvorimod formålet med miljøvurderingsloven er udarbejdelse af et oplysningsgrundlag til vurdering af miljømæssige påvirkninger som grundlag for en beslutning om at give eller afslå tilladelse til projektyper, der kan påvirke miljøet væsentligt. Nævnet kan alene tage stilling til, hvorvidt oplysningsgrundlaget efter miljøvurderingsloven er overholdt, og

har desuden ikke kompetence til at behandle egentlige spørgsmål om regler efter værditabsordningen og erstatning.

Energiklagenævnet bemærker desuden, at miljøvurderingsreglerne ikke regulerer eller som sådan sætter grænser for, hvad en myndighed kan beslutte. Eventuelle begrænsninger for anlæg på søterritoriet eller begrænsninger i niveauet for tilladelige miljøpåvirkninger følger af eventuel anden særlovgivning. I særlovgivningen findes der ikke grænseværdier for omfanget af et projekts visuelle påvirkning.

8.2.4 Støj

Efter miljøvurderingslovens bilag 7, jf. § 20, stk. 1, skal en miljøkonsekvensvurdering beskrive et skøn efter type og mængde over forventede emissioner i forbindelse med driften af det foreslåede projekt, herunder støj.

Energistyrelsen finder ikke grundlag for at tilsidesætte Energistyrelsens vurdering efter miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, hvorefter miljøkonsekvensrapporten opfylder lovens krav, for så vidt angår vurderingen af projektets luftbårne støj i driftsfasen, jf. § 20, stk. 4, nr. 4.

Energiklagenævnet har lagt vægt på, at der ved miljøkonsekvensrapporten er inddraget flere oplysninger til belysning af støjen, herunder bekendtgørelsen om støj fra vindmøller, Miljøstyrelsens vejledning til bekendtgørelsen såvel som inddragelse af eksisterende vindmøller i området og projektets egne vindmøller.

Energiklagenævnet bemærker, at bekendtgørelsen om støj fra vindmøller også regulerer krav til vindmøller, som opstilles på havet, og at der som følge af anvendelsen heraf ved projektets støjberegninger er taget højde for anden terrænkorrektion og støjrefleksion på havoverfladen. Videre bemærker nævnet, at de støjgrænseværdier for vindmøller, som fremgår af bekendtgørelsen, er fastsat ud fra et niveau af støjbelastning, der er vurderet at være miljø- og sundhedsmæssig acceptabelt for mennesker. De beregningsmetoder, som har fundet udtryk i bekendtgørelsen, må desuden betragtes som almindeligt anerkendte, idet disse bygger på metoder, som har været benyttet i en lang årække, og som løbende er blevet udbygget og præciseret.

Nævnet bemærker endvidere, at der til miljøkonsekvensrapporten er udført støjberegninger i forhold til både bolig- og sommerhusområder samt beboelser i det åbne land. Hertil er der udarbejdet tabeller og figurer, som illustrerer støjbelastningen fra projektet, og hvor det er muligt at se og bedømme udstrækningen af den støjmæssige påvirkning.

Dernæst har Energiklagenævnet lagt vægt på, at det i miljøkonsekvensrapporten er vurderet, at projektet vil overholde støjgrænseværdierne. Desuden er støjberegningerne foretaget ud fra et "worst case" scenarie for det konkrete projekt, hvortil er angivet den højest mulige støjpåvirkning fra projektets planlagte vindmøller uanset f.eks. vindretning. Nævnet finder desuden ikke grundlag for at tilsidesætte valget af kildestøjsdata ved beregningerne. Hertil

har nævnet lagt vægt på Energistyrelsens oplysninger om, at kildestøjen benyttet i støjberegningerne er fra samme mølletype, og derudover er målt på baggrund af en lidt højere rated power 8,6 MW, end de 8,4 MW, der benyttes til projektet. Der er dermed ikke tale om kildestøjmålinger, der potentielt kunne underestimere kildestøjen.

Energiklagenævnet kan endvidere konstatere, at det er Miljøstyrelsen, som er rette tilsynsmyndighed i forhold til støj fra vindmøller på havet,³² og at det af etableringstilladelsens vilkår tillige fremgår, at Miljøstyrelsen skal føre tilsyn med luftbåren støj fra projektet. Miljøstyrelsen er dermed ansvarlig for, at det sikres, at projektet overholder støjgrænseværdierne. Såfremt projektet ikke kan overholde støjgrænseværdierne, vil Miljøstyrelsen kunne meddele påbud til vindmøllejer i henhold til bekendtgørelsen om støj fra vindmøller.³³

Sammenfattende finder Energiklagenævnet således ikke grundlag for at tilsidesætte de vurderinger, der ligger til grund for Energistyrelsens begrundede konklusion om, at den anvendte metode til beregning af støj fra vindmøllerne kan anvendes for projektet, og at støjen fra projektet vil overholde gældende grænseværdier i henhold til vindmøllebekendtgørelsen.

Energiklagenævnet bemærker i den forbindelse, at en miljøvurderingsproces er en indledende sagsproces, hvor der alene stilles krav til, at oplysninger om miljøpåvirkningen er tilstrækkelige til, at der kan foretages en skønsmæssig vurdering af de miljømæssige indvirkninger, og er tilstrækkelige til at udgøre et beslutningsgrundlag for beslutningstagere og offentlighed. Begrænsninger i niveauet for tilladelige miljøpåvirkninger følger derimod af anden særlov-givning, og håndteres f.eks. ved tilsyn efter støjbekendtgørelsen for vindmøller. Nævnet bemærker desuden, at nævnet alene kan tage stilling til den påklagede sag, om de støjmæssige påvirkninger er tilstrækkeligt beskrevet i forhold til Energistyrelsens tilladelse til Vesterhav Syd Havvindmøllepark.

Endelig bemærker Energiklagenævnet, at konsekvensvurderingszonerne, såsom eksempelvis definitionen af nærzone, alene vedrører projektets visuelle påvirkninger, og ikke er relevant ved vurdering af et projekts støjmæssige forhold. Støjmæssige grænseværdier vurderes derimod ud fra områdets karakter i overensstemmelse med vindmøllebekendtgørelsen.

8.2.5 Natura 2000-beskyttelsen

Energiklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Energistyrelsens vurdering efter § 2, stk. 2, i bekendtgørelse om konsekvensvurdering vedrørende internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter ved projekter om etablering m.v. af elproduktionsanlæg og elforsyningsnet på havet, om at en fuld Natura 2000-konsekvensvurdering ikke er påkrævet.

Energiklagenævnet finder således ikke grundlag for at tilsidesætte væsentlighedsvurderingen af, at det på et objektivt videnskabeligt grundlag kan ude-

³² Jf. § 11, stk. 2 i bekendtgørelse nr. 135 af 7. februar 2019 om støj fra vindmøller.

³³ Jf. § 12, stk. 3 i bekendtgørelse nr. 135 af 7. februar 2019 om støj fra vindmøller.

lukkes, at projektet vil påvirke bevaringsmålsætningerne for udpegningsgrundlaget samt integriteten i de nærmeste Natura 2000-områder væsentligt. Nævnet har hertil lagt vægt på oplysninger om projektet i forhold til udpegningsgrundlaget for Natura 2000-områderne og særligt projektets afstand til Natura 2000-områderne.

Energiklagenævnet bemærker endvidere, at nævnet ikke finder grundlag for at tilsidesætte det oplysningsgrundlag, som anvendes ved vurderingerne for projektets påvirkning på naturtyper og arter. Nævnet har herved lagt vægt på, at der i væsentlighedsvurderingen ud over de for projektet konkrete optællinger inddrages relevante og aktuelle supplerende oplysninger i form af optællinger og videnskabelige data, som angiver, at artssammensætningen i undersøgelsesområdet for Vesterhav Syd Havvindmøllepark fortsat er den samme. Der er således ikke fremkommet oplysninger, der tyder på, at der er sket markante ændringer i bestandsstørrelser, fødevalg, foretrukne levesteder m.m. for de pågældende arter siden de grundlæggende data ved den tidligere VVM-redegørelse. Nævnet finder på bl.a. den baggrund i den konkrete sag ikke grundlag for at tilsidesætte, at undersøgelser og vurderinger af naturtyper og arter er relevante og på et passende videnskabeligt niveau for at danne grundlag for en stillingtagen om tilladelse til projektet.

8.2.6 Radarstyret lysafmærkning

Det fremgår af miljøkonsekvensrapporten, at der skal ske lysafmærkning af havvindmøllerne af hensyn til sejlads- og lufttrafikken i området. Miljøkonsekvensrapportens beskrivelse af den visuelle påvirkning er udarbejdet uden brug af radarstyret lysafmærkning, idet det ikke på tidspunktet for udarbejdelsen af rapporten var afklaret, hvorvidt en sådan løsning vil kunne anvendes.

Energistyrelsen har som følge heraf meddelt etableringstilladelse til Vesterhav Syd Havvindmøllepark uden anvendelse af radarstyret lysafmærkning. For at mindske den visuelle påvirkning som følge af havvindmøllernes lysafmærkning har Energistyrelsen dog i etableringstilladelsens pkt. 8.7, fastsat vilkår om, at der i videst muligt omfang skal anvendes radarstyret lysafmærkning, såfremt Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen kan godkende denne løsning.

Energiklagenævnet bemærker i forbindelse hermed, at det af miljøkonsekvensrapporten fremgår, at Vattenfall har ansøgt Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen om tilladelse til at slukke for afmærkningslyset til advarsel af lufttrafikken i de perioder, hvor der ikke er fly i nærheden af havvindmølleparken.

Energiklagenævnet kan ikke give medhold i dette klagepunkt.

8.3 Samfundsøkonomiske beregninger

Kravene til indholdet af miljøkonsekvensrapporten fremgår af miljøvurderingslovens bilag 7, jf. § 20. Energiklagenævnet bemærker, at miljøvurderingsloven ikke fastsætter krav om, at miljøkonsekvensrapporten skal indeholde en vurdering af de samfundsøkonomiske konsekvenser ved at flytte opstillingsområdet, herunder for eksempel til Thor Havvindmøllepark.

Det ligger således uden for kravene til en miljøkonsekvensrapport at behandle sådanne forhold i forbindelse med miljøvurderingen af projektet.

Af disse grunde, jf. afsnit 8 i det hele, stadfæster Energiklagenævnet Energistyrelsens afgørelse af 14. december 2020.

Det øvrige af klager anførte kan ikke føre til et andet resultat.

9. Energiklagenævnets afgørelse

Energiklagenævnet stadfæster Energistyrelsens afgørelse af 14. december 2020.

Sagen har været behandlet på nævnets møde den 8. juni 2021.

Afgørelsen er truffet i henhold til VE-lovens § 66, stk. 1.

Afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Søgsmål 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 pågældende. Er afgørelsen offentligt bekendtgjort, regnes fristen dog altid fra bekendtgørelsen, jf. VE-lovens § 66, stk. 5.

Afgørelsen offentliggøres på hjemmesiden www.naevneneshus.dk under menupunktet Nævne > Energiklagenævnet > Tidligere afgørelser.

På nævnets vegne

Peter Ulrik Urskov
Nævnensformand

Rasmus Bjerre Bach
Fuldmægtig, cand. jur.

Christina Baadsgaard Sørensen
Fuldmægtig, cand. jur.

Afgørelsen er sendt til:

Klegod Grundejerforening
Energistyrelsen
Vattenfall Vindkraft Vesterhav Syd P/S

Bilag

Uddrag af lovbekendtgørelse nr. 125 af 7. februar 2020 om fremme af vedvarende energi:

”[...]

§ 25, stk. 1. 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-, energi- og forsyningsministeren.

...

§ 27, stk. 1. Med henblik på at undgå skade på udpegede internationale naturbeskyttelsesområders integritet skal anlægsprojekter efter § 25, der i sig selv eller i forbindelse med andre projekter eller planer kan påvirke sådanne områder væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne.

...

Stk. 6. Ministeren kan fastsætte nærmere regler for vurderingen af projekter efter stk. 1 og efter § 22 b i lov om elforsyning og kan i tilladelser efter denne bestemmelse og efter § 22 b i lov om elforsyning opstille vilkår, herunder om kompenserende foranstaltninger til beskyttelse af naturbeskyttelsesområderne.

§ 66, stk. 1. Energiklagenævnet behandler klager over afgørelser truffet af klima-, energi- og forsyningsministeren eller af Forsyningstilsynet efter denne lov eller regler fastsat i medfør af loven.

...

§ 67, stk. 1. 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 §§ 27 og 28 og lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

...

[...]”

Uddrag af bekendtgørelse nr. 1476 af 13. december 2010 om konsekvensvurdering vedrørende internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter ved projekter om etablering m.v. af elproduktionsanlæg og elforsyningsnet på havet:

”[...]

§ 1, stk. 1. Denne bekendtgørelse vedrører konsekvensvurdering vedrørende internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse dyrearter i forbindelse med projekter nævnt i stk. 2.

Stk. 2. Bekendtgørelsen finder anvendelse for projekter om:

- 1) 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, jf. 25, stk. 1, i lov om fremme af vedvarende energi, og forundersøgelser i forbindelse hermed, jf. § 22, stk. 3, i lov om fremme af vedvarende energi.

- 2) Etablering af nye elforsyningsnet på søterritoriet og i den eksklusive økonomiske zone samt væsentlige ændringer i bestående net, jf. § 22 a, stk. 1, i lov om elforsyning og § 4 a, stk. 1, i lov om Energinet.dk, og forundersøgelser i forbindelse hermed.
- 3) Etablering af elkabler, som ikke er omfattet af nr. 2, på dansk kontinentalsokkelområde, jf. § 4, stk. 1, i kontinentalsokkeloven samt væsentlige ændringer i bestående kabler.

...

§ 2, stk. 1. Såfremt et projekt omfattet af § 1, stk. 2, i sig selv eller i forbindelse med andre projekter eller planer må antages at kunne påvirke udpegede internationale naturbeskyttelsesområder (habitatområder, fuglebeskyttelsesområder og Ramsar-områder) inden for eller uden for dansk område væsentligt, kan tilladelser og godkendelser kun meddeles, hvis der foreligger en konsekvensvurdering af projektets virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne, og

- 1) konsekvensvurderingen viser, at projektet ikke vil skade det internationale naturbeskyttelsesområdes integritet, eller
- 2) betingelserne i § 27, stk. 2, nr. 2, eller stk. 4, i lov om fremme af vedvarende energi, eller § 4 b, stk. 2, nr. 2, eller stk. 4, i lov om Energinet.dk er opfyldt, og proceduren i § 27, stk. 3 eller 5, i lov om fremme af vedvarende energi eller § 4 b, stk. 3 eller 5, i lov om Energinet.dk følges.

Stk. 2. Energistyrelsen afgør, om der efter stk. 1 skal foreligge en konsekvensvurdering.

...

[...]”

Uddrag af lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM):

”[...]

§ 4, stk. 1. Loven finder ikke anvendelse på projekter eller dele af projekter, der alene tjener et nationalt forsvarsformål eller alene tjener et civilt beredskabsformål, hvis forsvarsministeren vurderer, at dette vil skade disse formål.

Stk. 2. Lovens bestemmelser om offentlig høring, jf. § 35, finder ikke anvendelse på projekter, der vedtages i enkeltheder ved lov.

Stk. 3. Loven finder ikke anvendelse på projekter eller dele af projekter, som i anden lovgivning udtrykkeligt er undtaget fra loven.

Stk. 4. Vedkommende minister kan efter forhandling med miljøministeren fastsætte regler, der fraviger lovens bestemmelser om projekter på havområdet.

§ 5. I denne lov forstås ved:

...

- 5) Miljøvurdering af konkrete projekter: En proces, der består af
 - a) bygherrens udfærdigelse og fremlæggelse af en miljøkonsekvensrapport, jf. § 20,
 - b) myndighedens gennemførelse af høringer af offentligheden og berørte myndigheder og andre af projektet berørte stater i henhold til §§ 35 og 38,
 - c) myndighedens undersøgelse af de i miljøkonsekvensrapporten fremlagte oplysninger og eventuelle supplerende oplysninger, som bygherren om nødvendigt har fremlagt i overensstemmelse med § 24, og af eventuelle relevante oplysninger modtaget via høringer i henhold til §§ 35 og 38,

- d) myndighedens afgørelse om et projekts væsentlige indvirkninger på miljøet under hensyntagen til resultaterne af den i litra c omhandlede undersøgelse og myndighedens egen supplerende undersøgelse, jf. § 24, stk. 1, og
- e) afgørelse om tilladelse efter § 25 og afgørelse om tilladelse efter anden lovgivning, som i regler fastsat i medfør af § 15, stk. 4, erstatter en afgørelse om tilladelse efter § 25.

§ 15, stk. 1. Følgende projekter, der kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, må ikke påbegyndes, før myndigheden, jf. § 17, skriftligt har meddelt tilladelse til at påbegynde projektet efter en miljøvurdering af projektets indvirkning på miljøet:

- 1) Projekter omfattet af bilag 1, som en bygherre har indgivet ansøgning om,
- 2) projekter omfattet af bilag 2, hvorom der er truffet afgørelse efter § 21 om krav om miljøvurdering, og
- 3) projekter omfattet af bilag 2, hvor en bygherre har anmodet om, at ansøgningen skal undergå en miljøvurdering, jf. § 18, stk. 2.

Stk. 2. For projekter omfattet af stk. 1, nr. 3, skal myndigheden, jf. § 17, stk. 1-6, og regler fastsat i medfør heraf, lade projektet undergå en miljøvurdering.

Stk. 3. Tilladelser, som i henhold til regler fastsat i medfør af stk. 4 helt eller delvis skal erstatte tilladelser efter § 25, skal meddeles på baggrund af en miljøvurdering efter reglerne i denne lov eller regler fastsat i medfør af § 4, stk. 4.

...

§ 17, stk. 1. Kommunalbestyrelsen er myndighed for behandling af projekter på land omfattet af bilag 1 og 2 og for behandling af bygherrens ansøgninger efter § 18 og dertil knyttede afgørelser efter §§ 21 og 25, jf. dog stk. 2, 5 og 6.

...

Stk. 4. Klima-, energi- og forsyningsministeren er myndighed for følgende projekter på havet:

...

- 2) Projekter om etablering af elproduktionsanlæg, der udnytter vand og vind, med tilhørende interne ledningsanlæg omfattet af bilag 2, nr. 3, litra i og j, og nr. 13, litra a.

...

§ 20, stk. 1. Bygherren fremlægger en miljøkonsekvensrapport for et projekt omfattet af § 15. De oplysninger, som bygherren efter stk. 2 fremlægger i miljøkonsekvensrapporten, skal være fuldstændige og af tilstrækkelig høj kvalitet.

Stk. 2. Miljøkonsekvensrapporten skal mindst omfatte følgende oplysninger:

- 1) En beskrivelse af projektet med oplysninger om projektets placering, udformning, dimensioner og andre relevante særkender,
- 2) en beskrivelse af projektets forventede væsentlige indvirkninger på miljøet,
- 3) en beskrivelse af projektets særkender eller de foranstaltninger, der påtænkes truffet for at undgå, forebygge eller begrænse og om muligt neutralisere forventede væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet,
- 4) en beskrivelse af de rimelige alternativer, som bygherren har undersøgt, og som er relevante for projektet og dets særlige karakteristika, og en angivelse af hovedårsagerne til den valgte løsning under hensyntagen til projektets indvirkninger på miljøet,
- 5) et ikketeknisk resumé af de i nr. 1-4 omhandlede oplysninger og
- 6) alle yderligere oplysninger omhandlet i bilag 7, som er relevante for de særlige karakteristika, der gør sig gældende for et bestemt projekt eller en bestemt projekttype og for det miljø, der kan forventes at blive berørt.

Stk. 3. Har myndigheden afgivet en udtalelse efter § 23, stk. 1, skal miljøkonsekvensrapporten lægge denne udtalelse til grund. Ved udarbejdelsen af miljøkonsekvensrapporten skal der tages hensyn til tilgængelige resultater af andre relevante vurderinger foretaget i henhold til anden lovgivning.

Stk. 4. De oplysninger, som bygherren skal give om det ansøgte projekt i miljøkonsekvensrapporten, jf. stk. 2, skal på en passende måde påvise, beskrive og vurdere projektets væsentlige direkte og indirekte virkninger på følgende faktorer:

- 1) Befolkningen og menneskers sundhed,
- 2) den biologiske mangfoldighed med særlig vægt på arter og naturtyper, der er beskyttet i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle,
- 3) jordarealer, jordbund, vand, luft og klima,
- 4) materielle goder, kulturarv og landskab og
- 5) samspillet mellem faktorerne i nr. 1-4.

Stk. 5. Virkningerne nævnt i stk. 4 omfatter de forventede virkninger af projektets sårbarhed over for risici for større ulykker eller katastrofer.

Stk. 6. Bygherren skal sikre, at miljøkonsekvensrapporten, jf. stk. 1, er udarbejdet af kvalificerede og kompetente eksperter.

§ 24, stk. 1. Efter modtagelsen af miljøkonsekvensrapporten fra bygherren gennemgår myndigheden 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.

Stk. 2. Myndigheden skal efter gennemgang af miljøkonsekvensrapporten sende den i høring hos berørte myndigheder og offentligheden i overensstemmelse med § 35, stk. 1, nr. 3, og § 38.

§ 25, stk. 1. Efter høringen skal myndigheden træffe afgørelse, om en ansøgning efter § 18, stk. 1, kan imødekommes. Afgørelsen træffes på grundlag af bygherrens ansøgning, miljøkonsekvensrapporten, eventuelle supplerende oplysninger og resultatet af de høringer, der er foretaget. Såfremt projektet kan få væsentlig indvirkning på miljøet i en anden stat, kan myndigheden først træffe afgørelse om tilladelse til projektet, når miljøministerens samtykke efter § 38 foreligger.

...

Bilag 7

Oplysninger som omhandlet i § 20, stk. 1 (Oplysninger til miljøkonsekvensrapporten)

(VVM-direktivets bilag IV (ændringsdirektivet))

1. Beskrivelse af projektet, herunder navnlig:

- a) en beskrivelse af projektets placering
- b) en beskrivelse af hele projektets fysiske karakteristika, herunder, hvor det er relevant, fornødne nedrivningsarbejder, og arealanvendelsesbehovet i anlægs- og driftsfaserne
- c) en beskrivelse af de væsentligste karakteristika ved projektets driftsfase (navnlig en eventuel produktionsproces), f.eks. energibehov og energiforbrug, typen og mængden af de anvendte materialer og naturressourcer (herunder vand, jordarealer, jordbund og biodiversitet)
- d) et skøn efter type og mængde over forventede reststoffer og emissioner (såsom vand-, luft-, jordbunds- og undergrundsforurening, støj, vibrationer, lys, varme, stråling) og mængder og typer af affald produceret i anlægs- og driftsfaserne.

2. En beskrivelse af de rimelige alternativer (f.eks. vedrørende projektets udformning, teknologi, placering, dimensioner og størrelsesorden), som bygherren har undersøgt, og som er relevante for det fremlagte projekt og dets særlige karakteristika, og angivelse af hovedårsagerne til det trufne valg, herunder en sammenligning af miljøpåvirkningerne.

3. En beskrivelse af de relevante aspekter af den aktuelle miljøstatus (referencescenarie) og en kort beskrivelse af dens sandsynlige udvikling, hvis projektet ikke gennemføres, for så vidt naturlige ændringer i forhold til referencescenariet kan vurderes ved hjælp af en rimelig indsats på grundlag af tilgængeligheden af miljøoplysninger og videnskabelig viden.

4. En beskrivelse af de i § 20, stk. 4, nævnte faktorer, der kan forventes at blive berørt i væsentlig grad af projektet: befolkningen, menneskers sundhed, biodiversiteten (f.eks. fauna og flora), jordarealer (f.eks. inddragelse af arealer), jordbund (f.eks. organisk stof, erosion, komprimering og arealbefæstelse), vand (f.eks. hydro-morfologiske forandringer, kvantitet og kvalitet), luft, klima (f.eks. drivhusgasemissioner, virkninger, der er relevante for tilpasning), materielle goder, kulturarven, herunder den arkitektoniske og arkæologiske aspekter, og landskab.

5. En beskrivelse af projektets forventede væsentlige virkninger på miljøet som følge af bl.a.:

- a) anlæggelsen og tilstedeværelsen af projektet, herunder, hvor det er relevant, nedrivningsarbejder
- b) brugen af naturressourcer, navnlig jordarealer, jordbund, vand og biodiversitet, så vidt muligt under hensyntagen til en bæredygtig adgang til disse ressourcer
- c) emissionen af forurenende stoffer, støj, vibrationer, lys, varme og stråling, opståelsen af gener og bortskaffelsen og genvindingen af affald
- d) faren for menneskers sundhed, kulturarven og miljøet (f.eks. på grund af ulykker eller katastrofer)
- e) kumulationen af projektets virkninger med andre eksisterende og/eller godkendte projekter, idet der tages hensyn til eventuelle eksisterende miljøproblemer i forbindelse med områder af særlig miljømæssig betydning, som kan forventes at blive berørt, eller anvendelsen af naturressourcer
- f) projektets indvirkning på klimaet (f.eks. arten og omfanget af drivhusgasemissioner) og projektets sårbarhed over for klimaændringer
- g) de anvendte teknologier og stoffer.

Beskrivelsen af de forventede væsentlige virkninger på de i § 20, stk. 4, angivne faktorer bør omfatte projektets direkte virkninger og i givet fald dets indirekte, sekundære, kumulative, grænseoverskridende, kort-, mellem- og langsigtede, vedvarende eller midlertidige samt positive eller negative virkninger. I beskrivelsen bør der tages hensyn til de miljøbeskyttelsesmål, der er fastlagt på EU- eller medlemsstatsplan, og som er relevante for projektet.

6. En beskrivelse af, hvilke metoder eller beviser der er anvendt til identificeringen og forudberegningen af de væsentlige virkninger på miljøet, herunder oplysninger vedrørende eventuelle vanskeligheder (f.eks. tekniske mangler eller manglende viden) i forbindelse med indsamlingen af de krævede oplysninger og vedrørende de vigtigste usikkerheder.

7. En beskrivelse af de påtænkte foranstaltninger med henblik på at undgå, forebygge, begrænse eller om muligt neutralisere identificerede væsentlige skadelige virkninger på miljøet og, om relevant, af eventuelle foreslåede overvågningsordninger (f.eks. udarbejdelse af en analyse efter projektets afslutning). Denne beskrivelse bør redegøre for, i hvilken grad de væsentlige skadelige virkninger på miljøet undgås, forebygges, begrænses eller neutraliseres, og bør dække både anlægs- og driftsfasen.

8. En beskrivelse af projektets forventede skadelige virkninger på miljøet som følge af projektets sårbarhed over for større ulykker og/eller katastrofer, som er relevante for det pågældende projekt. Relevante foreliggende oplysninger indhentet via risikovurderinger foretaget i henhold til EU-lovgivning såsom Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/18/EU eller Rådets direktiv 2009/71/Euratom eller relevante vurderinger foretaget i henhold til national lovgivning kan bruges til dette formål, forudsat at kravene i nærværende direktiv opfyldes. Beskrivelsen bør, hvor det er relevant, omfatte de påtænkte foranstaltninger til forebyggelse eller afbødning af sådanne begivenheders væsentlige skadelige virkninger på miljøet og oplysninger om beredskabet med henblik på og den foreslåede håndtering af sådanne nødsituationer.

9. Et ikketeknisk resumé af de på grundlag af punkt 1-8 fremlagte oplysninger.

10. En referenceliste med oplysninger om kilderne til de i rapporten indeholdte beskrivelser og vurderinger.

[...]"

Uddrag af bekendtgørelse nr. 913 af 30. august 2019 om samordning af miljøvurderinger og digital selvbetjening m.v. for planer, programmer og konkrete projekter omfattet af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM):

"[...]

§ 9, stk. 1. Følgende tilladelser eller godkendelser efter anden lovgivning erstatter helt eller delvist tilladelsen efter lovens § 25, jf. lovens § 15, stk. 3:

...

- 3) En tilladelse efter § 25 i lov om fremme af vedvarende energi.

...

[...]"

Uddrag af bekendtgørelse nr. 135 af 7. februar 2019 om støj fra vindmøller:

"[...]

§ 11, stk. 2. Miljøstyrelsen fører tilsyn med overholdelsen af denne bekendtgørelse for så vidt angår vindmøller på havet.

§ 12, stk. 3. For vindmøller på havet kan Miljøstyrelsen påbyde, at ejeren af en vindmølle for egen regning udfører støjmålinger og -beregninger, jf. §§ 5 og 6,

- 1) når en vindmølle eller ændring heraf sættes i drift
- 2) i forbindelse med almindeligt tilsyn efter havmiljøloven, dog højst 1 gang årligt, eller
- 3) i forbindelse med behandlingen af naboklager over støj, når Miljøstyrelsen anser dette for at være nødvendigt.

[...]"