



Sammenslutningen af sommerhusgrundejerforeninger på Holmsland Klit
Att.: Formand, Tage Schmidt

9. juli 2021
21/00334-16

Energistyrelsen, Center for vedvarende energi
J.nr.: 2019 – 1707

Vattenfall Vindkraft Vesterhav Syd P/S

**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 har truffet afgørelse i sagen med journalnummer
21/00334.

Afgørelsen meddeles hermed sagens parter. Afgørelsen sendes endvidere til
orientering til den myndighed, der traf den påklagede afgørelse.

Sagen er herefter afsluttet ved Energiklagenævnet.

Med venlig hilsen

Rasmus Bjerre Bach
Fuldmægtig, cand.jur.

ENERGIKLAGENÆVNET

NÆVNESES HUS
Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37 79 55 26
EAN nr. 5798000026070
ekn@naevneshus.dk
www.naevneshus.dk

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

NÆVNEHUS
Toldboden 2
8800 Viborg

Energiklagenævnet har modtaget en klage fra S sammenslutningen af sommerhusgrundejerforeninger på Holmsland Klit (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

Nævnets 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 7. 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. 21/00334-17 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.

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.

På baggrund af Havvindmølleudvalgets screening udpegede den daværende 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

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-psy/>.

elforsyningsnet på søterritoriet i Nordsøen (etableringstilladelse)”.

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,

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.

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.

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 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.

3.3.1 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 undersøgelsesområdet 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 miljøpåvirkninger, som følge af vindmølleparken og de tilknyttede søkabler, og at området primært vil fremstå som i de forskellige beskrivelser af de eksisterende forhold i miljøkonsekvensrapportens kapitel 5.

3.3.2 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 nød-

vendige 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

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 Hertil bemærkes det, at der er foretaget en udvidelse af de tre vurderingszoner, som rapporten lægger op til, at visuelle forhold vurderes ud fra, idet projektets vindmøller har totalhøjder på 193 m. Til udvidelsen af vurderingszonerne er anvendt den forholdsvise sammenhæng mellem møllehøjde og zonerne geografiske udbredelse, som fremgår af rapporten udgivet af Skov- og Naturstyrelsen.

I miljøkonsekvensrapporten begrundes anvendelsen af rapporten udarbejdet af Skov- og Naturstyrelsen ved fastsættelse af vurderingszonerne med, at projektets vindmøller er placeret ca. 9 km fra kysten, hvilket medfører, at vindmøllerne vil påvirke landskabet på lignende måde, som vindmøller placeret på land. Hertil uddybes det, at vindmøllerne særligt flere steder fra baglandet vil indgå i landskabsbilledet på en måde, som er sammenlignelig med en placering på land. Vindmøllernes kystnære placering er således baggrunden for, at anbefalingerne i Skov- og Naturstyrelsens rapport anvendes frem for rap-

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

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

porten ”Fremtidens havvindmølleplaceringer 2025 – en vurdering af de visuelle forhold ved opstilling af store vindmøller på havet” udgivet af Energistyrelsen.¹²

Dernæst oplyses det, 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. Det beskrives desuden, at en nærzone ifølge rapporten fra Skov- og Naturstyrelsen bl.a. defineres som et område, hvor vindmøller vil være dominerende i landskabet. Videre redegøres der for, at mellemzonen for projektet udgør 5,7-13 km fra vindmøllerne, og at der i vurderingen af de visuelle påvirkninger netop er fokus på mellemzonen, hvor det vurderes, at den primære påvirkning finder sted. Det oplyses, at idet den korteste afstand mellem kysten og projektets vindmøller er 8,9 km, fokuserer vurderingen sig på afstanden 8,9-13 km fra vindmøllerne. En mellemzone kendetegnes ifølge rapporten fra Skov- og Naturstyrelsen bl.a. som et område, hvor vindmøllerne er fremtrædende elementer i landskabet, men hvor afstanden er så stor, at der er en skalamæssig balance mellem vindmøllerne og de øvrige landskabselementer. Yderligere fremgår det, at påvirkninger i fjernzonen som defineres fra 13 til ca. 20 km fra vindmøllerne vurderes på et mere overordnet niveau. En fjernzone kendetegnes ifølge anbefalingerne i rapporten fra Skov- og Naturstyrelsen ved, at vindmøllerne i denne udstrækning fortsat er synlige i landskabet, men er underlagt andre, mere dominerende landskabselementer, og ikke længere påvirker landskabsoplevelsen i væsentlig grad.

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. Af figuren ses det, at ni af fotostandpunkterne ligger på land inden for mellemzonen, og tre af fotostandpunkterne ligger på land inden for fjernzonen. Ingen fotostandpunkter ligger i nærzonen, som befinder sig på havet. 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

¹² Fremtidens havvindmølleplaceringer 2025 - en vurdering af de visuelle forhold ved opstilling af store vindmøller på havet, Energistyrelsen, april 2007. Fra Det Energipolitiske Udvalg. Rapporten indeholder en grafisk oversigt over synlighedsvurderingerne for vindmøller med en effekt på 3, 7,5 og 15 MW. Oversigten illustrer endvidere et tilnærmet bud på, hvor konsekvenszonerne for andre vindmøllestørrelser befinder sig. På baggrund heraf er der opstillet en tabel over anbefalede zonegrænser for 6 vindmølle typer i effektintervallet 3 – 15 MW. Det fremgår heraf, at der for vindmøller mellem 7,5 MW (totalhøjde 187,5 meter) og 10 MW (totalhøjde 215 meter) foreslås følgende konsekvenszoner; nærzone 0 – 13 km / 15 km, mellemzone 13 – 28 km / 15 – 31 km og fjernzone fra 28 km / 31 km.

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 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 projek-

tets 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.

4. Klagers bemærkninger

Klager finder, at der ikke kan meddeles etableringstilladelse til Vesterhav Syd Havvindmøllepark henset til de væsentlige indvirkninger på det omgivende miljø, der er beskrevet i miljøkonsekvensrapporten.

Til støtte for påstanden, har klager navnlig anført følgende:

Mangelfuld proces og manglende vurdering af alternativer

- Processen, som ligger til grund for etableringstilladelsen, og som har kørt siden 2012, relaterer sig til et politisk forlig i november 2012. I dette forlig er afgrænsningen af koncessionsområdet for Vesterhav Syd Havvindmøllepark blevet fastlagt, inden offentligheden har været inddraget. Energistyrelsen har siden 2012 afvist en offentlig debat om afgrænsningen af koncessionsområdet, og der er heller ikke i forbindelse med VVM-undersøgelserne foretaget vurderinger af andre alternativer til den ødelæggende kystnære placering.
- Klager henviser til, at den offentlige VVM-procedure påbegyndes i januar 2014 med Energistyrelsens oplæg ”Indkaldelse af ideer og forslag, VVM for Vesterhav Syd Havvindmøllepark”,¹³ men at det af oplægget fremgår, at områdeafgrænsningen for Vesterhav Syd

¹³ Indkaldelse af ideer og forslag, VVM for Vesterhav Syd Havmøllepark med tilhørende ilandføringsanlæg samt miljøvurdering og kommuneplantillæg for landanlæg, Naturstyrelsen og Energistyrelsen, januar 2014.

Havvindmøllepark ikke er til diskussion, da placeringen er besluttet af et energipolitisk flertal. Der henvises til Havvindmølleudvalgets screeningsrapport, som har været grundlaget for udpegningen af området for Vesterhav Syd Havvindmøllepark. Screeningsrapporten har ikke været i offentlig høring, men alene i en myndighedshøring. Screeningsrapporten omhandler i alt væsentligt alene en screening af berørte myndigheders arealinteresser på havet, men de miljømæssige konsekvenser af de kystnære havvindmøller er ikke beskrevet. Derudover henholder man sig alene til nogle ikke nærmere angivne minimumsafstande.

- Klager respekterer, at et energipolitisk flertal siden 2012 har fastholdt afgrænsningen af Vesterhav Syd Havvindmøllepark, men som planmyndighed kan Energistyrelsen ikke se stort på de procedurer, der er fastlagt i lovgivningen, hvor det er et bærende og afgørende princip i en VVM-procedure, at den berørte offentlighed bliver hørt, inden der træffes endelig beslutning om projektet, ligesom det er en lovbestemt del af VVM-processen, at der foretages en vurdering af konsekvenser og alternativer, inden der træffes beslutning om et projekt med så alvorlige miljømæssige konsekvenser. Beslutningen om beliggenheden af koncessionsområdet er truffet, inden de miljømæssige konsekvenser har været kortlagt og offentligheden har været inddraget og hørt.
- Offentlighedens inddragelse fremgår af bl.a. Århus-Konventionen¹⁴ og de gældende regler for miljøvurdering af projekter.
- Havvindmølleudvalgets screeningsrapport fra 2012 redegør ikke for konsekvenserne af den kystnære placering, konsekvenser som er beskrevet i Energistyrelsens rapport¹⁵ om opstilling af store vindmøller på havet fra 2007.

Indgåelse af bindende koncessionsaftale med Vattenfall sammen med den oprindelige etableringstilladelse af 22. december 2016

- Klager er forundret over, at Energistyrelsen kan indgå en bindende koncessionsaftale den 22. december 2016 med væsentlige økonomiske konsekvenser for samfundet, når Energistyrelsen samtidigt meddeler en etableringstilladelse, der kan påklages til Energiklagenævnet. Det er klagers opfattelse, at det er økonomisk uansvarlig og dårlig forvaltning fra Energistyrelsens side, når man ser stort på en efterfølgende klagesag og blot forsætter forberedelserne med investeringer af store millionbeløb.
- Klagers forundring er også stor, når Energistyrelsen bruger den økonomisk bindende koncessionsaftale som argument for ikke at

¹⁴ Århus-konventionen af 25. juni 1998, Konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet.

¹⁵ Jf. note 12.

undersøge alternativer uden for koncessionsområdet i den nye miljøvurderingsrapport.

- En samfundsøkonomisk vurdering af økonomiske konsekvenser ved at stoppe projektet er ikke tilvejebragt.
- Det er klagers opfattelse, at det er urimeligt, at Energistyrelsen på denne måde fastlåser udfaldet af den nye VVM-procedure og undlader at imødekomme de mange indsigelser om placeringen af møllerne i den seneste offentlighedsfase.
- Klager anmoder Energiklagenævnet om at forholde sig til, om det er en saglig begrundelse, når Energistyrelsen argumenterer for, at projektet ikke kan ændres, fordi der er indgået en bindende økonomisk kontrakt med Vattenfall, der fastlægger koncessionsområdet – en kontrakt, der er indgået, inden udfaldet af klagesager er kendte.

Er Energistyrelsen inhabil som planmyndighed for Vesterhav Syd

- Klager henviser til, at det har væsentlige økonomiske konsekvenser, hvis kontrakten med Vattenfall skal ændres eller opgives, og at Energistyrelsen ikke har villet oplyse omfanget af den økonomi, der kan blive en konsekvens af at ændre koncessionsområdet – i praksis flytte møllerne længere ud og eventuelt lade dem indgå i eksempelvis den nye Thor Havvindmøllepark. Det er klagers opfattelse, at den nye miljøkonsekvensrapport har haft det primære formål at sikre, at kontrakten med Vattenfall har kunnet fastholdes, frem for at stille spørgsmål til de miljømæssige gener og ændre projektet ved at rykke havvindmøllerne længere ud.
- Det er klagers opfattelse, at det er tvivlsomt, om Energistyrelsen både kan være planmyndighed og bygherre på projektet. Klager har oplevet, at Energistyrelsen forhåndsgodkendte Vattenfalls første forslag til udformningen af havvindmølleparken, som nu er blevet ændret. Med henvisning til koncessionsaftalen af 22. december 2016 oplyser klager, at det vil være ubekvemt for Energistyrelsen som bygherre, hvis Energistyrelsen som planmyndighed stiller kritiske spørgsmål til projektets miljømæssige konsekvenser, der kan føre til, at projektet må opgives eller ændres.
- Klager anmoder Energiklagenævnet om at forholde sig til, om det er i overensstemmelse med gældende habilitetsregler, når Energistyrelsen er planmyndighed med ansvar og kompetence til at godkende de miljømæssige vurderinger i miljøkonsekvensrapporten, herunder at afvise indsigelser, samtidigt med, at Energistyrelsen er bygherre på projektet med stor interesse i som institution at undgå kontraktmæssige problemer og afledt økonomi (erstatning) som følge heraf.

- Klager har ikke kunnet konstatere, at der er sket ændringer ved det projekt, der er offentliggjort i 2020 på trods af, at mange høringssvar har forholdt sig kritisk til projektet.

Vesterhav Syd møllerne vil være ganske ødelæggende for oplevelsen af kystlandskabet og det frie udsyn over havet

- Klager henviser til det af Energistyrelsen anførte i etableringstilladelsen af 14. december 2020 om den visuelle påvirkning på kystlandskabet, den rekreative anvendelse og kulturarven og anfører i forbindelse hermed, at det forhold, at der ikke foreligger love og regler, der regulerer den visuelle eller landskabelige påvirkning af projekter på havet, ikke er et sagligt argument for at tromle projektet igennem. Igennem generationer har der været bred politisk enighed om at friholde de kystnære områder for unødigt bebyggelse og tekniske anlæg ved en restriktiv administration af strandbeskyttelse og bestemmelser om kystnærhedszonen. Det virker uovervejset og viser manglende respekt for de unikke naturværdier, som de danske kyster repræsenterer, når man vælger at se bort fra denne restriktive praksis ved at opstille kæmpemøller tæt ved kysten.
- Det er klagers opfattelse, at de voldsomme ødelæggelser af udsyn, kystlandskabet og kultur, som er beskrevet i miljøkonsekvensrapporten, ikke kan begrunde, at der meddeles etableringstilladelse til projektet.
- Klager henviser til, at grænsen mellem nærzone og mellemzone¹⁶ for vindmøller med en højde på 187,5 meter er 13 km i henhold til Energistyrelsens rapport om opstilling af store vindmøller på havet fra 2007.¹⁷
- Klager henviser til, at den samme definition af zoneafgrænsningen forefindes i Energistyrelsens rapport fra 2012 om de visuelle forhold ved opstilling af store vindmøller nær kystområder og citerer samtidigt nedenstående fra rapporten:¹⁸

”Ved placering af vindmøller på havet vil definitionerne for havvindmøller som udgangspunkt være gældende. Der kan dog være enkelte situationer i forbindelse med placering af kystnære havvindmøller, hvor det vil være relevant at anvende definitionerne for landmøller til vurdering af vindmøllernes visuelle påvirkning. Det kan eksempelvis være situationer,

¹⁶ Klager har oplyst, at grænsen mellem nær- og fjernzonen er 13 km. Energiklagenævnet antager, at der er tale om en fejl, idet det af rapporten fremgår, at fjernzonen indtræder efter 28 km.

¹⁷ Rapporten er omtalt i note 12.

¹⁸ Kystnære Havvindmølleplaceringer – en vurdering af de visuelle forhold ved opstilling af store vindmøller nær kystområder, udgivet af Energistyrelsen, juni 2012.

hvor modstående kyster er meget synlige, og der herved opstår visuel indblanding fra andre landskabselementer.”

- Vattenfall har i miljøkonsekvensrapporten valgt en anden definition, således at grænsen mellem nær- og mellemzonen for de planlagte 193 meter høje vindmøller er blevet indskrænket til 5,7 km svarende til de grænser, der gælder for landmøller i henhold til ovennævnte rapport. Klager finder det usagligt at anvende definitionerne for landmøller, når der åbenlyst er tale om møller, der står med frit udsyn over havet, jf. ovennævnte citat. Det er således klagers opfattelse, at miljøkonsekvensrapportens beskrivelse af havvindmølleparkens visuelle konsekvenser er søgt nedtonet, når Vattenfall anvender en mere fordelagtig definition af grænsen mellem nær- og mellemzonen.
- Det er klagers opfattelse, at de anvendte visualiseringer i miljøkonsekvensrapporten er sløret og søgt afdæmpet, og at visualiseringerne ikke svarer til klagers oplevelse af de eksisterende (mindre) vindmøller i området.
- De voldsomme indgreb i de enestående naturværdier, som de danske kyster med det frie udsyn repræsenterer, bliver ikke mere berettigede, fordi et Folketingsflertal for 8 år siden besluttede den kystnære placering. Begrundelsen dengang var, at man ønskede billig grøn energi ved at placere møllerne tæt på land, da strøm fra havmøller længere ude dengang havde vist sig at være dyr. Dette forhold er blevet ganske ændret igennem de 8 år, idet udviklingen har vist, at der nu kan produceres billig strøm fra store havmølleparker længere til havs.

5. Energistyrelsens bemærkninger

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

Til støtte for påstanden, har Energistyrelsen anført følgende:¹⁹

Mangelfuld proces og manglende vurdering af alternativer

- Energistyrelsen forstår klagen sådan, at der klages over Havmølleudvalgets screening og de politiske beslutninger om de kystnære områder, samt at der ikke på noget tidspunkt er belyst alternativer længere fra kysten.
- Der blev i forbindelse med den offentlige høring af Havmølleudvalgets screeningsrapport, der forløb i perioden 26. juni til 26. august 2012, også forelagt en miljørapport (SMV), hvor der bl.a. var redegjort for de kystnære placeringer af havvindmølleparker i for-

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

hold til placering længere fra kysten. Energistyrelsen skal her bemærke, at der efter den offentlige høring blev udarbejdet et høringsnotat, hvor høringsvar fra bl.a. en lang række privatpersoner og grundejerforeninger fremgår.

- 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 og relevant alternativ for Vattenfall. Miljøvurderingslovens § 20 stiller ikke krav om bredt at undersøge alternativer til et projekt men derimod, at der i miljøkonsekvensrapporten skal være ”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”.
- Energistyrelsen henviser i øvrigt til, at der i høringsnotatet fra anden offentlighedsfase, der blev offentliggjort sammen med afgørelsen, er redegjort for processen i forbindelse med Havmølleudvalgets screening og de politiske beslutninger.

Indgåelse af bindende koncessionsaftale med Vattenfall sammen med den oprindelige etableringstilladelse af 22. december 2016

- Energistyrelsen forstår klagen sådan, at der klages over indgåelse af en koncessionsaftale, før udfaldet af den tidligere klagesag ved Energiklagenævnet var afgjort. Energistyrelsen bemærker, at der i afsnit 6 af koncessionsaftalen af 22. december 2016 – betingelser for koncessionsaftalen – er taget forbehold for forpligtelser i henhold til reglerne om miljøvurdering og klager til Energiklagenævnet.

Er Energistyrelsen inhabil som planmyndighed for Vesterhav Syd

- Energistyrelsen opfatter det sådan, at der klages over, om Energistyrelsen både kan forestå udbud af et havvindmølleprojekt og meddele etableringstilladelse til projektet.
- Energistyrelsen er ikke bygherre for projektet, men har i henhold til VE-lovens bestemmelser foretaget udbuddet af projektet og givet Energinet påbud om at udarbejde forundersøgelser og miljøundersøgelser til projektet. Det skal her bemærkes, at koncessionsaftalen af 22. december 2016 også er indgået af klima-, energi- og forsyningsministeren og er således ikke kun en aftale mellem Vattenfall og Energistyrelsen.
- I forhold til landdelen af projektet bemærker Energistyrelsen, at

der for det konkrete projekt i henhold til miljøvurderingslovens § 17 er en opdeling af myndighedskompetencen mellem Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning (nu Miljøstyrelsen), der er VVM-myndighed for projekter på land, og Energistyrelsen, der er VVM-myndighed for bl.a. vindmøller på havet. Ligeledes er der en opdeling af klageinstans. Klager over VVM-tilladelsen til den del af projektet, der foregår på land rettes til Miljø- og Fødevarerklagenævnet. Klager over VVM-tilladelsen for vindmøller på havet landdelen rettes til Energiklagenævnet.

- Klager over landdelen af projekter er således blevet påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, som endnu ikke har truffet afgørelse i sagen. Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ikke tillagt klagerne opsættende virkning, hvorfor tilladelsen til landdelen af projektet fortsat har kunnet udnyttes.
- Energistyrelsen skal i forhold til høringssvarene gøre opmærksom på, at langt de fleste høringssvar omhandler de væsentlige landskabelige og visuelle påvirkninger. Der henvises til afgørelsen og høringssnotatet fra anden offentlighedsfase, hvor denne miljøpåvirkning er beskrevet i forhold til muligheden for afværgeforanstaltninger.

Vesterhav Syd møllerne vil være ganske ødelæggende for oplevelsen af kystlandskabet og det frie udsyn over havet

- Energistyrelsen forstår klagen sådan, at der klages over, at visuelle påvirkninger og landskabsmæssige konsekvenser er nedtonet og ikke retvisende.
- Energistyrelsen henviser til begrundelsen i afgørelsen. Søterritoriet er ikke reguleret af de samme bestemmelser om landskabsbeskyttelse, som det eksempelvis er tilfældet med reglerne i planloven om kystnærhedszonen eller områder udpeget som havende særlig landskabelige værdi i kommuneplanlægningen.
- I forhold til visualiseringer skal Energistyrelsen bemærke, at det 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 Energistrelsens 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.

- I forhold til miljøkonsekvensrapportens brug af zonedefinitionen fra rapporten Store vindmøller i det åbne land – en vurdering af de landskabelige konsekvenser (Skov- og Naturstyrelsen 2007) og ikke definitionen fra rapporten Fremtidens havvindmølleplaceringer 2025 – en vurdering af de visuelle forhold ved opstilling af store vindmøller på havet (Energistyrelsen 2007) bemærker Energistyrelsen, at definitionen i miljøkonsekvensrapporten er valgt på baggrund af en faglig vurdering og bl.a. begrundet med, at vindmøller placeret kystnært ofte vil fremstå i landskabet på samme måde som vindmøller placeret på land.
- Konsekvenszonering er et redskab, der ofte benyttes i forbindelse med planlægning af vindmøller eller andre høje byggerier og vurdering af visuelle påvirkninger, men der er ikke tale om et lovfæstet metodekrav eller udtryk for en tærskelværdi eller lignende for den visuelle påvirkning.
- Energistyrelsen vurderer ikke, at miljøkonsekvensrapporten fejlagtigt beskriver de visuelle eller landskabelige påvirkninger fra projektet på grund af den valgte definition af konsekvenszonerne. Styrelsen vurderer endvidere, at forskellen mellem afstandsgrænsen for nærzonen og mellemzonen på hhv. 5,7 km og 13 km fra vindmøllerne ikke er af væsentlig betydning for hverken den konkrete beskrivelse af den visuelle eller landskabelige påvirkning.
- Den anvendte definitionen af konsekvenszonerne har således heller ikke haft som konsekvens, at f.eks. visualiseringspunkter er blevet fravalgt, eller at miljøkonsekvensrapporten på anden måde undervurderer eller undlader at beskrive den visuelle og landskabelige påvirkning. Det er Energistyrelsens vurdering, at projektet må forventes at medføre en væsentlig visuel påvirkning. Det fremgår også af konklusionerne i rapporten, hvilket også er Energistyrelsens vurdering i sagen, at projektet må forventes at medføre en væsentlig visuel påvirkning.
- Energistyrelsen skal ligeledes gøre opmærksom på, at definitionen af konsekvenszonerne ikke har haft betydning for vurderingen af miljøpåvirkningerne og for styrelsens afgørelse i sagen.

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 miljøvurderingsloven²⁰).

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.

Videre bemærker Energiklagenævnet, at 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),²¹ 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.

²⁰ Lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

²¹ 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.

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-områder²² i form af en Natura 2000-væsentlighedsvurdering samt en vurdering af projektets eventuelle påvirkning af bilag IV-arter²³ i henhold til habitatbekendtgørelsen,²⁴ jf. habitatdirektivet,²⁵ og for fugle, jf. fuglebeskyttelsesdirektivet.²⁶

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 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

²² 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.

²³ 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.

²⁴ Bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

²⁵ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

²⁶ Europaparlamentets og rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle.

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 Indgåelse af koncessionsaftale før udfaldet af en klagesag er afgjort

Energiklagenævnet forstår klagen således, at der klages over, at der er indgået koncessionsaftale med Vattenfall, forinden udfaldet af en eventuel klage til Energiklagenævnet over projektet er afgjort.

Det ligger uden for Energiklagenævnets kompetence at tage stilling til dette spørgsmål, da det ikke omhandler et miljømæssigt forhold i afgørelsen efter VE-lovens § 25, jf. lovens § 67, stk. 1.

Energiklagenævnet bemærker i forbindelse hermed, at der i koncessionsaftalen af 22. december 2016 er taget forbehold for forpligtelserne i henhold til reglerne om miljøvurdering og klager til Energiklagenævnet. Det fremgår således bl.a. af koncessionsaftalens pkt. 6.1, at denne bortfalder, såfremt klager over etableringstilladelsen måtte give anledning til væsentlig ændring af etableringstilladelsen, således at projektet ikke kan gennemføres som beskrevet i etableringstilladelsen, medmindre der indgås anden aftale mellem Energistyrelsen og Vattenfall.

8.3 Energistyrelsens habilitet og kompetence

Energiklagenævnet forstår klagen således, at der klages over, om Energistyrelsen kan forestå udbuddet af havvindmølleprojektet samtidig med, at styrelsen tillige meddeler etableringstilladelse til projektet.

Det fremgår af miljøvurderingslovens § 17, stk. 4, nr. 2, at Energistyrelsen under Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet er godkendende VVM-myndighed for elanlægget på havet.

Energiklagenævnet bemærker, at Energistyrelsen ikke er bygherre på projektet, da det er Vattenfall, der står for opførelsen af Vesterhav Syd Havvindmøllepark. Energistyrelsen har i henhold til bestemmelserne i VE-loven forestået udbuddet af havvindmølleprojektet. Vattenfall har i henhold til miljøvurderingslovens § 20 fremlagt en miljøkonsekvensrapport, der beskriver projektets indvirkninger på det omgivende miljø.

Som godkendende VVM-myndighed tilkommer det Energistyrelsen at træffe afgørelse om, hvorvidt projektet på havet kan tillades gennemført. Beslutningen herom er bl.a. baseret på projektets miljøpåvirkninger beskrevet i miljøkonsekvensrapporten og de indkomne høringssvar fra offentligheden. Det fremgår af sagens oplysninger, at Energistyrelsen i den konkrete sag har inddraget indsigelserne imod projektet i forbindelse med vurderingen af, hvorvidt der skal meddeles etableringstilladelse til projektet.

Energiklagenævnet finder herefter, at Energistyrelsens lovfastsatte funktion

som godkendende VVM-myndighed ikke giver anledning til overvejelser om Energistyrelsens habilitet.

8.4 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 projektyper, der kan påvirke miljøet væsentligt.²⁷

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

²⁷ Energiklagenævnet bemærker, at miljøvurderingsloven er en implementering af VVM-direktivet, der ligeledes gennemfører dele af Århus-konventionen, herunder særligt konventionens artikel 6 om offentlighedens inddragelse og artikel 9 om adgang til klage og domstolsprøvelse.

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 m.v., 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.

8.4.1 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.²⁸

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.²⁹

Energiklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Energistyrelsens vurdering efter miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, hvorefter miljøkonsekvensrapporten opfylder lovens krav, for så vidt angår beskrivelsen af alternativer, jf. § 20, stk. 2, nr. 4.

²⁸ Vejledning nr. 9339 af 12. marts 2009 om VVM i planloven pkt. 5.

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

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.

8.4.2 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 rensede for fejkilder. Endvidere bør eventuelle usikkerheder og unøjagtigheder ved en visualisering oplyses i forbindelse med den konkrete visualisering.³⁰

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.

Energiklagenævnet har herved lagt vægt på, at miljøkonsekvensrapporten indeholder en beskrivelse og vurdering af projektets visuelle påvirkning, og at

³⁰ Se Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 23. december 2020, sagsnr. 18/04720, 18/06435, 18/04719, 18/04777, 18/04773, 18/04776 og 18/04778.

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.

I tilknytning hertil har Energiklagenævnet lagt vægt på, at den visuelle påvirkning inden for en afstand af 13 km fra projektet i miljøkonsekvensrapporten vurderes at være væsentlig uanset zoneinddelingen i mellemzone, der anvendes i miljøkonsekvensrapporten.

I forhold til miljøkonsekvensrapportens anvendelse af konsekvenszoner, herunder definitionen af nær-, mellem- og fjernzoner, konkluderer Energiklagenævnet, at lovgivningen ikke fastsætter bestemte metodekrav eller tærskelværdier til beskrivelsen af den visuelle og landskabelige påvirkning.

Endvidere finder Energiklagenævnet, at projektets påvirkning er tilstrækkeligt behandlet i Energistyrelsens begrundede konklusion. Nævnet lægger her ved 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.

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 særlovgiv-

ning. I særlovgivningen findes der ikke grænseværdier for omfanget af et projekts visuelle påvirkning.

Energiklagenævnet bemærker i tilknytning hertil, at VE-loven heller ikke indeholder bestemmelser, der regulerer den visuelle eller landskabelige påvirkning fra vindmølleparker på havet i lighed med den landskabsbeskyttelse, som gælder for anlægsprojekter på landterritoriet efter naturbeskyttelseslovens³¹ og planlovens³² bestemmelser. Energiklagenævnet bemærker endvidere, at indsigelser mod et projekt, herunder f.eks. indsigelser om placeringen af en havvindmøllepark eller visuelle forhold forbundet med en kystnær placering, ikke generelt medfører en forpligtelse for en myndighed til at ændre eller afslå et projekt.

8.5 Samfundsøkonomiske vurderinger

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 stoppe projektet eller flytte opstillingsområdet.

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 Energi styrelsens afgørelse af 14. december 2020.

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

9. Energiklagenævnets afgørelse

Energiklagenævnet stadfæster Energi styrelsens 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.

³¹ Naturbeskyttelseslovens bestemmelser om bygge- og beskyttelseslinjer sikrer, at de nærmeste omgivelser ved søer og åer samt ved fortidsminder, skove og kirker friholdes for bebyggelse eller andre væsentlige indgreb i landskabet.

³² Planlovens bestemmelser om kystnærhedszonen sikrer, at zonen uden for udviklingsområder friholdes for bebyggelse og anlæg, som ikke er afhængige af kystnærhed.

Afgørelsen offentliggøres på hjemmesiden www.naevneneshus.dk under menu-punktet Nævnene > 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:

Sammenslutningen af sommerhusgrundejerforeninger på Holmsland Klit
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:

”[...]

§ 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 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. 3 eller 5, i lov om Energinet.dk følges.

...

[...]"

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 afgørelse om tilladelse efter § 25 og afgørelse om tilladelse efter § 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 byherrens 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.

...

[...]"