

Stævning

Som advokat for

Beskyt Jammerland Bugt
CVR-nr. 42068934
c/o Ole Nyvold
Skovvænget 17
3100 Hornbæk
(Advokat Brian Hebel Andersen)

indstævner jeg herved

Energiklagenævnet
Toldboden 2
8800 Viborg

til som sagsøgte at svare

Retten i Viborg

på den måde, som fremgår af rettens påtegning og fremsende de dokumenter, som påberåbes, og hvor undertegnede vil nedlægge følgende

PÅSTAND:

Energiklagenævnets afgørelse af 23. maj 2025 i sag om klage over Energistyrelsens afgørelse af 17. december 2024 om tilladelse til etablering af Jammerland Bugt Kystnære Havmøllepark ophæves og hjemvises til ny behandling.

SAGSFREMSTILLING:

Indledning

Nærværende sag vedrører Beskyt Jammerland Bugt's indbringelse af Energiklagenævnets afgørelse af 23. maj 2025 for retten, jfr. Lov om fremme af vedvarende energi, § 66, stk. 4. Energiklagenævnets afgørelse vedrører tilladelse til opsætning af 16 havvindmøller i Jammerland Bugt.

Beskyt Jammerland Bugt er en miljøorganisation med det formål at beskytte naturværdierne i Jammerland Bugt, herunder specielt at friholde Jammerland Bugt for havvindmøller.

Sagen forløb i hovedtræk

Energistyrelsen gav den 17. juni 2014 European Energy A/S forundersøgelsestilladelse – Jammerland Bugt. Forundersøgelsestilladelsen fremlægges som **bilag 1**. Forundersøgelsestilladelsen gives i henhold til Lovbekendtgørelse nr. 1330 af 25. november 2013, Bekendtgørelse af lov om fremme af vedvarende energi (VE-loven), § 22 og § 23, stk. 4. I henhold til forundersøgelsestilladelsen omfatter projektet "*etablering af 40-80 møller á 3-7 MW med en totalhøjde på over 150 m og en samlet kapacitet på 120-240 MW*".

Projektudvikler Jammerland Bay Nearshore A/S indgav den 16. februar 2024 miljøkonsekvensrapport. Miljøkonsekvensrapporten fremlægges i sin helhed som **bilag 2**. Det bemærkes, at kun dele af miljøkonsekvensrapporten er relevant i nærværende sag.

Beskyt Jammerland Bugt afgav indsigelse/høringssvar den 30. maj 2024. Høringssvaret fremlægges i sin helhed som **bilag 3**. Det bemærkes, at kun dele af høringssvaret er relevant i nærværende sag.

Energistyrelsen meddelte den 17. december 2024 Jammerland Bay Nearshore A/S tilladelse til etablering af el-produktionsanlægget Jammerland Bugt Kystnære Havmøllepark (etableringstilladelse). Etableringstilladelsen fremlægges som **bilag 4**. Det bemærkes, at ikke alle dele af etableringstilladelsen er relevant for nærværende sag. Etableringstilladelsen indeholder tilladelse til opførelse af 16 vindmøller i Jammerland Bugt på 15 MW med en totalhøjde på 256 m.

Beskyt Jammerland Bugt indgav den 13. januar 2025 klage over etableringstilladelsen til Energiklagenævnet. Energiklagenævnet traf den 23. maj 2025 afgørelse i sagen. Energiklagenævnets afgørelse fremlægges som **bilag 5**. Energiklagenævnet stadfæster Energistyrelsens afgørelse af 17. december 2024.

Stævningens disposition

Beskyt Jammerland Bugt's anbringender vedrører nedenstående forhold, som vil blive behandlet hver for sig:

1. Støjgrænser – overholdelse af Vindmøllebekendtgørelsen
 - a. Beregning af støj fra eksisterende møller.

Afsnit 1.a. omhandler forkert beregning af støj ved Svallerup Strand på grund af forkert anvendt kildestøj fra eksisterende landvindmøller. Ved korrekt beregnet støj er vindmøllebekendtgørelsens grænseværdier overskredet.
 - b. Forkert kategorisering af område – Svallerup Søvej 17.

Afsnit 1.b. omhandler forkert kategorisering af ejendom, som "åbent land". Ejendommen er til "støjfølsom arealanvendelse". Grænseværdier for støj er derfor lavere og overskredet.
2. Direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 – Habitatdirektivet – flagermus

Afsnittet omhandler overtrædelse af Habitatdirektivet og forsigtighedsprincippet vedrørende flagermus ved ikke at have indhentet tilstrækkelige data for flagermus, ved ikke at have foretaget observationer i det aktuelle vindmølleområde, og ved ikke på tilstrækkeligt fagligt grundlag, at

fastsætte vilkår for etableringstilladelsen til beskyttelse af flagermus.

3. Europa-Parlamentet og Rådets direktiv af den 27. juni 2001 (2001/42) om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (SMV-direktivet)
Afsnittet omhandler manglende miljøvurdering af regelgrundlaget for etableringstilladelsen og heraf følgende ugyldighed.
4. Forundersøgelsestilladelsens rammer
Afsnittet omhandler, at etableringstilladelse gives til vindmøller på 15 MW 256 meter høje mens forundersøgelsestilladelsen giver ret til forundersøgelse af vindmøller mellem 3 MW 150 meter høje og 7 MW 199 meter høje.
5. Overholdelse af miljøvurderingsloven og den visuelle belastning
Afsnittet omhandler manglende visualiseringer i forbindelse med høringsprocedure i forbindelse med forundersøgelsestilladelse og tilsidesættelse af gældende retsregler i forbindelse med visuelle forhold og "åben dør-ordningen".

1. Støjgrænser – overholdelse af Vindmøllebekendtgørelsen

Bekendtgørelse 2024-08-26 nr. 995 om støj fra vindmøller – Vindmøllebekendtgørelsen – fastsætter støjgrænser, som skal overholdes for at vindmøller lovligt kan opsættes. Støj fra kommende vindmøller beregnes i henhold til beregningsmetode angivet i Vindmøllebekendtgørelsen. Støj fra eksisterende møller beregnes og tillægges støj fra nye møller, hvorefter den samlede beregnede støj kendes. Grænsen for den samlede beregnede støjbelastning afhænger af, om støjen er i område "*ved udendørs opholdsarealer højst 15 m fra beboelse i det åbne land*" eller "*områder til støjfølsom arealanvendelse*", jfr. Vindmøllebekendtgørelsen § 4, stk. 1.

1.a. Beregning af støj fra eksisterende møller

Det følger af Vindmøllebekendtgørelsen § 4, stk. 1, nr. 1 og 2 at den samlede (kumulative) støjbelastning ikke må overstige følgende grænseværdier:

	<u>Vind 8 m/s</u>	<u>Vind 6 m/s</u>
Åbne land	44 dB(A)	42 dB(A)
Støjfølsom arealanvendelse	39 dB(A)	37 dB(A)

Overholdelse af Vindmøllebekendtgørelsens grænseværdier skal dokumenteres ved støjberegninger, som defineret i bilag til Vindmøllebekendtgørelsen. Projektudviklers rådgiver, Rambøll Danmark A/S og Beskyt Jammerland Bugt's rådgiver, Sweco Danmark A/S har begge anvendt accepteret støjberegningsprogram, WindPro version 3.6.377 til beregning af støj. I beregninger indgår støj (kildestøj) fra eksisterende vindmøller og vindmøller omfattet af etableringstilladelsen (nye vindmøller). Afgørende for den beregnede støj er, hvilke input (kildestøj) der anvendes ved beregningen af støjen. Hvis det er muligt at fremskaffe fyldestgørende data for kildestøjen for eksisterende vindmøller, skal disse data anvendes ved beregning af støj. I Miljøstyrelsens vejledning nr. 51 af februar 2021 "Støj fra vindmøller" (**bilag 6**) har Miljøstyrelsen udarbejdet en liste over generelle data for støjuddannelsen fra ældre vindmøller, hvor det ikke er muligt at fremskaffe fyldestgørende data for kildestøjen fra ældre vindmøller.

Projektudvikler har ved beregning af den kumulative støj ved Svallerup Strand anvendt følgende data, jfr. Rapport Luftbåren støj i driftsfasen, juni 2023 (**bilag 7**), side 8:

<u>Omtrentlig placering</u>	<u>Type</u>	<u>Effekt</u>	<u>Igangsår</u>	Kildestyrke LwA, dB(A) <u>(6 m/sek og 8 m/sek)</u>
Svallerup	Norwin 150	150 kW	1998	95/96,2
Svallerup	Danwin 225/27	225 kW	1988	95/96,2

Ved anvendelse af ovennævnte kildestøj er Vindmøllebekendtgørelsens grænseværdier overholdt, jfr. dog neden for afs. 1.a. vedrørende "forkert kategorisering af område Svallerup Søvej 17".

Ovennævnte af projektudvikler anvendte mølletyper er forkerte. Møllerne er følgende:

Vind Syssel Tårn med Nacelle Norwin 150 kW
DK 22-Norwin 225 kW

For Vind Syssel Tårn med Nacelle (møllehus og vinger), Norwin 150 kW findes ikke data for kildestøj, hvorfor Miljøstyrelsens vejledning nr. 51 af februar 2021 skal anvendes ved fastsættelse af kildestøj.

For DK 22-Norwin 225 kW findes ikke autoriserede data for kildestøj.

Beskyt Jammerland Bugt har anmodet Sweco Danmark A/S om at beregne det samlede støjbidrag ved Svallerup Strand. Notat nr. N6.002.25 vindmøllestøj Svallerup, Sweco **bilag 8** forudsætter, at kildestøj angivet i Miljøstyrelsens vejledning nr. 51 anvendes for begge eksisterende vindmøller ved Svallerup Strand. Energistyrelsen og Rambøll har oplyst, at kildestøj for Danwin 225 kan anvendes for DK 22-Norwin 225 kW. Notat N6.012.25 vindmøllestøj Svallerup Strand Sweco (**bilag 9**) forudsætter, at kildestøj angivet i Miljøstyrelsens vejledning nr. 51 anvendes for Vind Syssel Tårn med Nacelle Norwin 150 kW og data for kildestøj for Danwin 225 anvendes for DK 22-Norwin 225 kW. Af førnævnte notater – Sweco fremgår at Vindmøllebekendtgørelsens grænseværdier er klart overskredet.

Opfordring I

Energiklagenævnet opfordres til at dokumentere, at vindmøllerne ved Svallerup Strand er en Norwin 150 kW og en Danwin 225/27 225 kW eller at anerkende, at vindmøllerne er et Vind Syssel Tårn med Nacelle Norwin 150 kW og en DK 22-Norwin 225 kW.

Opfordring II

Energiklagenævnet opfordres til at fremlægge fyldestgørende data for kildestøjen for vindmølle Vind Syssel Tårn med Nacelle Norwin 150 kW og DK 22-Norwin 225 kW eller at anerkende fyldestgørende data for kildestøj ikke findes.

Opfordring III

Hvis Energiklagenævnet gør gældende, at data for kildestøj for Danwin 225 kan anvendes for DK 22-Norwin 225 kW opfordres Energiklagenævnet til at dokumentere grundlaget herfor.

Supplerende og mere specifikt vedrørende de to eksisterende vindmøller ved Svallerup Strand og Energiklagenævnets afgørelse oplyses følgende:

Energiklagenævnet anfører i afgørelsen (**bilag 5**), side 16 følgende:

"For så vidt angår to konkrete vindmøller ved Svallerup fra 1988, fremgår det, at der er hentet leverandør-data om kildestyrke i Kalundborg Kommunes byggesagsarkiv. Disse møller er af typen Norwin og Danwin og har en effekt på henholdsvis 150 og 225 kw og begge en kildestyrke på 95 og 96,2 m/s ved henholdsvis 6 og 8 m/s. I baggrundsrapporten for støj er det vurderet, at det anvendte datagrundlag for de eksisterende vindmøller er tilstrækkeligt og af god kvalitet, samt datagrundlaget er den bedste tilgængelige viden om støj fra de eksisterende vindmøller, hvorfor disse er anvendt i støjberegningerne".

De af projektudvikler anvendte data og de data, som Energiklagenævnet i ovennævnte citat henviser til, kommer fra byggesag vedrørende ansøgning om opstilling af en Norwin vindmølle i 1995. Byggesagen indhentet hos Kalundborg Kommune indeholder en ansøgning af 2. marts 1995 om opstilling af et stk. Norwin vindmølle 200 kW, fremlægges som **bilag 10**. Førnævnte byggeansøgning vedrører vindmølle, som aldrig er opført. Gørlev Kommune meddeler i skrivelse af 15. juni 1995 (**bilag 10**) afslag på ansøgning om opstilling af en ekstra vindmølle ved de to eksisterende vindmøller ved Svallerup Strand. Gørlev Kommunes begrundelse er, at der ikke kan opstilles vindmøller udenfor de udvalgte vindmølleområder. Byggesagen indeholder tekniske hoveddata for vindmøllen, som søges opsat. Byggeansøgningen indeholder ikke tekniske hoveddata for eksisterende møller. Kildestøj for eksisterende møller medtages blot i beregning for den samlede støj, uden at der foreligger nogen fyldestgørende data for kildestøjen for de eksisterende møller. Hertil kommer, at den ene af de på tidspunktet for byggeansøgningen af 2. marts 1995 eksisterende vindmøller senere, i 1996 er væsentligt ombygget. For førnævnte mølle gælder, at kun vindmølletårnet er tilbage i dag.

Beskyt Jammerland Bugt gør gældende, at ansøgning om byggetilladelse af 2. marts 1995 og tilhørende byggesagsmateriale (**bilag 10**) ikke indeholder fyldestgørende data for kildestøjen for eksisterende vindmøller ved Svallerup Strand, som kan danne grundlag for beregning af støj.

Kildestøj fra vindmøller afhænger som udgangspunkt af vindmøllens størrelse og alder. Vindmøllens type/fabrikat er af mindre betydning, fordi kildestøjen for vindmølleproducenterne er et væsentligt konkurrenceparameter og producenterne derfor til stadighed har fokus på kildestøjen. Projektudvikler

angiver i Rapport luftbåren støj i driftsfasen (**bilag 7**), side 8 kildestøjen for Svallerup Norwin 150 kW til 95 dB(A) ved 6 m/s og 96,2 ved 8 m/s. Til sammenligning angives kildestøjen for nyere møller med samme størrelse Svallerup Vestas V27-225/50 225 kW og Codan 150/30 150 kW til 100 dB(A) ved 6 m/s og 101,2 dB(A) ved 8 m/s. Ifølge Miljøstyrelsens vejledning 51 skal kildestøj for ældre møller af samme størrelse ansættes til 100 dB(A) ved 6 m/s og 101,1 dB(A) ved 8 m/s.

Med henvisning til ovennævnte gør Beskyt Jammerland Bugt gældende, at det har formodningen imod sig, at kildestøjen for eksisterende vindmøller er 95 dB(A) ved 6 m/s og 96,2 dB(A) ved 8 m/s. I fortsættelse heraf gøres det gældende, at Energiklagenævnet på grund af ovennævnte redegørelse, har bevisbyrden for, at kildestøjen fra de eksisterende vindmøller ved Svallerup Strand er mindre, end hvad der følger af Miljøstyrelsens vejledning nr. 51.

Beskyt Jammerland Bugt forbeholder sig at begære syn og skøn, jfr. retsplejelovens kap. 19 for konstatering af hvilke vindmøller der i dag står opført ved Svallerup Strand og fastsættelse af hvilken kildestøj der skal anvendes ved beregning af det samlede støjbidrag.

Svallerup Vindmøllelaug A/S, som ejer møllerne ved Svallerup Strand, har meddelt Beskyt Jammerland Bugt, at sagkyndig frit kan få adgang til møllerne for konstatering af vindmøllernes type og størrelse.

Ved fortolkning og anvendelse af vindmøllebekendtgørelsens bestemmelser er det væsentligt, at formålet med vindmøllebekendtgørelsens grænseværdier for støj, er hensynet til folkesundheden. Grænseværdier for støj dB(A) beregnes med en decimal. Således vil overskridelse af støjgrænserne med 0,1 dB(A) betyde, at etableringstilladelse ikke kan gives. Årsagen til at støj beregnes med en decimal er, at skalaen for dB(A) er logaritmisk. Selv små overskridelser af støjgrænserne er derfor udtryk for væsentlig forøgelse af støjbelastningen.

På grundlag af ovennævnte gøres det gældende, at tvivl om data der bruges som input i beregningssystemet og fortolkning af vindmøllebekendtgørelsens regler, skal komme folkesundheden til gode. Derfor skal etableringstilladelse nægtes, hvis det ikke med sikkerhed kan dokumenteres, at grænseværdier for støj er overholdt.

Selv om vindmøllerne ved Svallerup Strand indgår i beregning af det samlede støjbidrag i Rapport Luftbåren støj i driftsfasen (**bilag 7**) og Miljøkonsekvensrapport (**bilag 2**), har projektudvikler i forbindelse med klagesag ved Energiklagenævnet, og med henvisning til Miljøstyrelsens vejledning nr. 51 gjort gældende, at vindmøllerne ved Svallerup Strand ikke skal medregnes, fordi forskellen mellem støj fra havvindmølleparken og landvindmøllerne ved Svallerup Strand er større end 15 dB.

Af Miljøstyrelsens Vejledning nr. 51 afsnit 4.2, "Beregning af den samlede støj fra vindmøller", fremgår bl.a.:

"Ved anmeldelse af vindmøller skal den samlede støj fra de anmeldte, kommende vindmøller og fra eksisterende møller i området beregnes. Herved kan det sikres, at der er støjmæssigt "plads" til de nye vindmøller. Til brug for beregningen benyttes beregningsmetoden i den aktuelt gældende bekendtgørelse og kildestyrken af de kommende vindmøller (jf. afsnit 3 i denne vejledning) samt de oplysninger om kildestyrken af de eksisterende vindmøller, der foreligger fra deres anmeldelse, med mindre der siden er foretaget støjmålinger af møllerne i forbindelse med tilsyn. Støj fra en eksisterende vindmølle beregnes altså i denne sammenhæng ikke efter den bekendtgørelse, der var gældende da den blev anmeldt eller sat i drift. Hvis der ikke foreligger fyldestgørende oplysninger om kildestyrken af de eksisterende vindmøller, er det beskrevet i afsnit 3.3, hvordan de generelle oplysninger i vejledningens bilag kan benyttes til at supplere eller erstatte de foreliggende oplysninger.

Det er imidlertid ikke hensigten, at støjen fra samtlige vindmøller i Danmark skal adderes ved beregning af støjbelastningen ved de enkelte boliger. Hvis støjbidraget fra den nye vindmølle (når der anmeldes et projekt med flere vindmøller, skal det være det samlede støjbidrag fra de nye møller) ved en bolig eller overalt i et støjfølsomt område er mindst 15 dB svagere end støjbidraget fra de eksisterende vindmøller, kan man regne med, at støjbidraget fra den eller de nye vindmøller som udgangspunkt ikke vil have nogen praktisk betydning for støjbelastningen ved denne bolig eller det støjfølsomme område, der derfor kan udelades af beregningerne. Tilsvarende kan man ved vurdering af de nye møller, regne med, at støjbidraget fra eksisterende vindmøller kan lades ude af betragtning, hvis det er

mindst 15 dB svagere end støjen fra de nye. Kriteriet om en forskel på 15 dB er vejledende og normalt hensigtsmæssigt ved vurdering af den samlede støj fra vindmøller på land.

Med indførelse af en korrektion for multiple refleksioner ved beregning af støj fra havvindmøller efter metoden i den aktuelle bekendtgørelse, kan der optræde små støjbidrag fra disse vindmøller over meget store områder på land, selvom bidragene kan være beregningstekniske og uden reel miljømæssig betydning. Ukritisk brug af en forskel på 15 dB som kriterium for støjbidrag, der medtages i støjberegninger, kan derfor medføre, at disse beregningstekniske støjbidrag fra havvindmøller skal medtages ved beregning af støj fra nye vindmøller, selvom de står på land og meget langt fra kysten. Tilsvarende kan kriteriet betyde, at støjbidrag fra nye havvindmøller skal undersøges sammen med støjen fra eksisterende vindmøller for urealistisk store landområder. Fænomenet optræder først og fremmest for lavfrekvent støj og kan især betyde, at sommerhusområder på meget store afstande og langt fra kysten, bliver en del af konkrete støjberegninger. Som nævnt ovenfor er det imidlertid ikke hensigten, at støjen fra samtlige vindmøller i urealistisk store områder skal medtages i støjberegninger.

Det anbefales derfor, at man fortager en konkret vurdering for at afgrænse de vindmøller, der bør indgå i en støjberegning. For vindmøller på land kan 15 dB kriteriet være hensigtsmæssigt, men betyder kriteriet, at havvindmøller på meget store afstande i princippet skal medtages, anbefales det at justere kriteriet. Det kan her indgå, at der sker en større afstands-dæmpning af støjen, også fra havvindmøller, ved udbredelse over land end over vand. Det frarådes dog at anvende et kriterium for forskelle i støjbidrag fra havvindmøller og eksisterende vindmøller, der er mindre end 10 dB." (Mine understregninger)

Miljøstyrelsens Vejledning nr. 51 kan anvendes på det tidspunkt i processen, hvor der skal tages stilling til, hvilke vindmøller, der skal indgå i beregning af den samlede støj. Således at "*samtlige vindmøller i Danmark*" eller "*samtlige vindmøller i urealistisk store områder*", jf. mine understregninger ovenfor, ikke indgår i beregning af den samlede støj. Sanktioneret af Energistyrelsen og formentlig med baggrund i Miljøstyrelsens Vejledning nr. 51 er bestemt, at vindmøller i en radius på 15 km fra centrum af havvindmølleparken

skal indgå i beregning af den samlede støj. Netop derfor indgår landvindmøllerne ved Svallerup Strand i beregning af den samlede støj.

Vindmøllebekendtgørelsen med bilag har forrang overfor Miljøstyrelsens Vejledning nr. 51. Miljøstyrelsens Vejledning nr. 51 har ikke hjemmel i vindmøllebekendtgørelsen eller andre love, og er derfor ikke en retskilde. Miljøstyrelsens Vejledning kan derfor ikke hverken ændre eller præcisere vindmøllebekendtgørelsens bestemmelser. Miljøstyrelsens Vejledning nr. 51 kan derfor ikke anvendes som grundlag for at fravige den beregningsmetode og de støjgrænser, som vindmøllebekendtgørelsens præceptive regler bestemmer. I Miljøstyrelsens Vejledning nr. 51, afsnit 4.5 anføres, at man kan regne med "*at støjbidraget fra den eller de nye vindmøller som udgangspunkt ikke vil have nogen praktisk betydning*" (min understregning), at "*kriteriet om en forskel på 15 dB er vejledende og normalt hensigtsmæssigt*" (mine understregninger) og det anbefales "*at man foretager en konkret vurdering for at afgrænse de vindmøller, der bør indgå i en støjberegning*" (min understregning). Miljøstyrelsens Vejledning nr. 51 er således formuleret i overensstemmelse med, at Miljøstyrelsens Vejledning nr. 51 ikke ændrer vindmøllebekendtgørelsens bestemmelser om grænseværdier og beregningsmetoder. Hvis det - som tilfældet er i nærværende sag - dokumenteres, at vindmøllebekendtgørelsens støjgrænser er overskredet, hvis vindmøller medtages i beregning af den samlede støj, er vindmøllebekendtgørelsens støjgrænse ikke overholdt.

Som anført ovenfor kan Miljøstyrelsens Vejledning nr. 51 anvendes i forbindelse med afgrænsning af, hvilke vindmøller der skal indgå i beregning af den samlede støj. Formålet med Miljøstyrelsens Vejledning nr. 51 er i praksis at undgå, at "*samtlige vindmøller i Danmark*" eller "*samtlige vindmøller i urealistisk store områder*" eller at "*sommerhusområder på meget store afstande, og langt fra kysten bliver en del af konkrete støjberegninger*" jf. mine understregninger ovenfor. Den konkrete situation i nærværende sag er, at Svallerup Strand sommerhusområde er placeret helt ud til kysten tæt på den planlagte havvindmøllepark og samtidigt har landvindmøllerne ved Svallerup Strand i sin "baghave". Derfor er landvindmøllerne ved Svallerup Strand yderst relevante ved beregning af den samlede støj og ikke sådanne vindmøller, som Miljøstyrelsens Vejledning søger at undgå indgår i beregning af den samlede støj.

Under henvisning til ovennævnte gør Beskyt Jammerland Bugt gældende, at landvindmøllerne ved Svallerup Strand skal indgå i en beregning af den samlede støj, og at støjgrænsen i henhold til vindmøllebekendtgørelsen er overskredet, jfr. Sweco N6.002.25 (**bilag 8**) og Sweco N6.012.25 (**bilag 9**).

Beskyt Jammerland Bugt gør gældende, at Energiklagenævnets afgørelse skal ophæves og hjemvises til fornyet behandling. For så vidt angår beregning af støj bør hjemvisningen ske med henblik på, at Energiklagenævnet foranlediger udarbejdet korrekt beregning af den samlede støj med anvendelse af korrekte kildestyrker for vindmøllerne ved Svallerup Strand.

1.b. Forkert kategorisering af område Svallerup Søvej 17

Grænseværdier for den samlede støj afhænger ifølge Vindmøllebekendtgørelsen § 4, stk. 1 af, om støjen beregnes ved udendørs opholdsarealer, højest 15 m fra beboelse i det åbne land eller i områder til støjfølsom arealanvendelse. Støjfølsom arealanvendelse defineres i Vindmøllebekendtgørelsens § 2, nr. 7 bl.a. som områder der anvendes til sommerhusformål.

Ejendommen beliggende Svallerup Søvej 17 er et sommerhus og anvendes som sommerhus. Kalundborg Kommune har bekræftet, at ejendommen er et sommerhus hvilket også fremgår af Den Offentlige Informationsserver OIS, Bygnings- og Boligregistret (BBR) og tinglysning. Af Vindmøllebekendtgørelsens § 2, nr. 7 fremgår, at ved støjfølsom arealanvendelse blandt andet forstås områder, der anvendes til sommerhus. I det støjbelastende punkt på ejendommen beliggende Svallerup Søvej 17 er grænseværdier for støj derfor 39 dB(A) ved en vindhastighed på 8 m/s og 37 dB(A) ved en vindhastighed på 6 m/s. I Miljøkonsekvensrapportens bilag 12 - Luftbåren støj i driftsfasen (**bilag 7**) er Svallerup Søvej 15 og 17 "sammenlagt" jfr. side 24. Det er forkert fordi Svallerup Søvej 17 anvendes som sommerhus. Grænseværdier for støj er ikke overholdt for Svallerup Søvej 17. Svallerup Søvej 17 er tidligere korrekt blevet behandlet som selvstændig ejendom. Således fremgår af European Energy, Hvidbog Myndigheder juli 2019 side 25, Tabel 2 (**bilag 11**) at støjniveau for Svallerup Søvej 17 ved 6 m/s er 39, 1 dB(A) og ved 8 m/s 41,4 dB(A). Svallerup Søvej 17 blev på daværende tidspunkt fejlkategoriseret som beboelse i åbent land. Beskyt Jammerland Bugt ved ikke hvorfor Svallerup Søvej 15 og 17 i Miljøkonsekvensrapport er "sammenlagt" til et område.

Det bemærkes, at det af Miljøstyrelsen Vejledning nr. 51 side 25 fremgår, at såfremt den faktiske anvendelse er mere støjfølsom end den planlagte, er udgangspunktet, at den mest støjfølsomme anvendelse skal lægges til grund for støjvurderingen. Det fremgår også, at hvis mere end en håndfuld huse ligger

samlet i kort afstand fra hinanden, vil man normalt betragte det som et boligområde og dermed som støjfølsom anvendelse. Svallerup Søvej 17 er sammenhængene med område udlagt til sommerhuse beliggende Hjorthøjgårdsvej og Klintebakken, 4400 Kalundborg og der er tale om et sammenhængende område bestående af 41 ejendommen uden frie arealer imellem ejendommene. Til dokumentation herfor fremlægges **bilag 12** Svallerup sommerhusområde.

Beskyt Jammerland Bugt gør gældende, at ejendom, beliggende Svallerup Søvej 17 er et område til støjfølsom arealanvendelse. Beskyt Jammerland Bugt gør gældende, at det af projektudviklers egne beregninger, jfr. Rapport Luftbåren støj i driftsfasen (**bilag 7**), side 24 fremgår, at Vindmøllebekendtgørelsens grænseværdier for Svallerup Søvej 17 ikke er overholdt.

Beskyt Jammerland Bugt gør gældende, at Energiklagenævnets afgørelse skal ophæves og hjemvises til fornyet behandling. For så vidt angår kategorisering af Svallerup Søvej 17 bør hjemvisningen ske med henblik på, at Energiklagenævnet foranlediger korrekt kategorisering af Svallerup Søvej 17 som område til støjfølsom arealanvendelse.

2. Direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 – habitatdirektivet – flagermus

Rådets direktiv af 1992-05-21 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (92/43) Habitatdirektivet indeholder bestemmelser, hvis formål bl.a. er at bidrage til at sikre vilde dyr i EU-lande, jfr. art 2, stk. 1. Flagermus er omfattet af Habitatdirektivets bilag IV "Dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning, der kræver streng beskyttelse". Det betyder at der ved miljøvurderinger skal tages udgangspunkt i "forsigtighedsprincippet", hvilket betyder at enhver videnskabelig usikkerhed om mulige negative effekter på flagermus-populationer skal komme dyrene til gode. Med baggrund heri og i forbindelse med behandling af flere danske vindmøllesager, hvor flagermus spillede en central rolle, bad Energiklagenævnet i 2020 Nationalt Center for Miljø og Energi ved Aarhus Universitet (DCE) om at udarbejde vurderinger og retningslinjer for, hvilke hensyn der bør tages til flagermus - samt om at redegøre for, hvordan miljøvurderinger i forbindelse med vindmølleparker bedst kan udføres.

Disse retningslinjer er netop blevet opdaterede i en ny publikation fra DCE (**bilag 13**), og det fremgår bl.a. heraf jfr. side 9-10:

- at der i forbindelse med miljøvurderinger af marine havvindmølleparker ikke bør konkluderes ud fra observationer udført i et enkelt år, men at der bør optælles og analyseres ud fra data indsamlet i minimum 2 på hinanden følgende år. Dette angives som en væsentlig forudsætning for, at der kan skabes et fyldestgørende billede af bestandsstørrelser og variationer i aktivitetsniveauet hos de forskellige flagermusarter.
- at der bør foretages observationer i selve det havområde, som der er tale om at placere en havvindmøllepark i, og at der i den forbindelse bør etableres et netværk af detektorer på bøjler og lignende i det relevante havområde.

Opfordring IV

Energiklagenævnet opfordres til at dokumentere, at miljøvurderingen for Jammerland Bugt Kystnære Havmøllepark er udarbejdet på grundlag af optælling og data indsamlet i to på hinanden følgende år. Alternativt opfordres Energiklagenævnet til at anerkende, at førnævnte ikke er tilfældet.

Opfordring V

Energiklagenævnet opfordres til at dokumentere, at der i forbindelse med miljøvurdering vedrørende Jammerland Bugt Kystnære Havmøllepark er foretaget observationer af flagermus i selve det havområde, som etableringstilladelsen omhandler. Alternativt opfordres Energiklagenævnet til, at anerkende at førnævnte ikke er tilfældet.

Beskyt Jammerland Bugt gør gældende, at flagermus er omfattet Habitatdirektivets bilag IV, at retningslinjer angivet i DCE's vejledning (**bilag 13**) ved udarbejdelse af miljøvurdering bør følges, og at førnævnte retningslinjer ikke er fulgt. I fortsættelse heraf gøres gældende, at Energiklagenævnets afgørelse skal ophæves og hjemvises til fornyet behandling. Hjemvisning skal ske med det formål at indhentet data for flagermus for minimum to på hinanden følgende år og foretagelse af observationer i selve det havområde, som etableringstilladelsen omfatter.

Beskyt Jammerland Bugt gør gældende, at utilstrækkelig miljøvurdering af havvindmølleparkens konsekvens for flagermus udgør en overtrædelse af Habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a og b.

Energistyrelsen har i Etableringstilladelsen vedrørende flagermus fastsat et vilkår om "cut-in-vindhastighed". Beskyt Jammerland Bugt forventer at Energiklagenævnet vil fremføre, at der med etableringstilladelsens vilkår om "cut-in-vindhastighed" er truffet de nødvendige foranstaltninger for beskyttelse af flagermus. Vilkåret i Etableringstilladelsen (**bilag 4**), side 20 er følgende:

"1.8.14. Med det formål at beskytte flagermus mod kollision med rotorbladene skal møllerne stå stille eller dreje med en maksimal vingspidshastighed på 50 km/t fra en time efter solnedgang til solopgang, når middelvinden målt i 10-minutters intervaller i Nacelle-højde er under 6 m/s (per sekund), i perioden 1. april til 31. oktober".

Dette vilkår fandt Energistyrelsen nødvendigt at indsætte, efter at Energistyrelsen havde modtaget indsigelser mod miljøvurderingen og selv vurderede, at miljøvurderingen manglede tilstrækkelig fagligt grundlag for dens konklusion om, at havvindmølleparken ikke ville medføre væsentlige risici for flagermus. Energistyrelsen indførte vilkåret om driftstop af vindmøllerne i etableringstilladelsen med henblik på sikring af efterlevelse af retsregler vedrørende beskyttelse af flagermus, som blandt andet er fastlagt i Habitatdirektivet bilag IV, og i EU-bestemmelser om anvendelsen af "forsigtighedsprincippet".

Det kunne forventes, at Energistyrelsen ved sin konstatering af, at den foreliggende miljøvurdering ikke var fyldestgørende, ville have afkrævet bygherren en mere fagligt kvalificeret miljøvurdering. Men styrelsen valgte i stedet for selv - for offentlige midler - at engagere konsulentvirksomheden Rambøll A/S til at formulere et forslag til vilkår vedrørende beskyttelse af flagermus, som styrelsen kunne indsætte i sin tilladelse til opførelse af Jammerland Bugt Havvindmøllepark. Der er således tale om et ganske bemærkelsesværdigt sagsforløb og en usædvanlig rollefordeling.

Rambøll A/S foreslog Energistyrelsen, at der i etableringstilladelsen kunne opereres med et vilkår om vindmølle driftsstop, når vindhastigheden i vindmøllepark-området var under 6 m/s, målt ved møllernes nacellehøjde i ca. 140 m's højde over havoverfladen jfr. "Jammerland Bugt Havmøllepark – Forslag til vilkår i forhold til beskyttelsen af flagermus". Rambøll A/S, 22. okt. 2024 **bilag 14** side 3.

Rambøll foreslog dette vilkår overvejende ud fra observationer af flagermusadfærd foretaget ved en gammel og lille havvindmøllepark ud for Sprogø jfr. rapport (bilag 14) side 6, hvor data viste, at de fleste flagermus fløj ved vindhastigheder på under 5m/s.

Rambøll fremhæver imidlertid i sin rapport (**bilag 14**) bl.a. side 6 og 10:

- at der ikke foreligger viden om flagermus-flyvetider og -flyvehøjder i Storebælt og peger på, at viden herom ville have været relevant i forhold til vurdering af risiko for drab af flagermus i bæltet.
- at undersøgelserne ved Sprogø vindmøllerne er baseret på meget få registreringer af flagermus (kun i alt 36 enkelt-observationer)
- at der alene er foretaget observationer ved Sprogø i få måneder og ikke hen over et helt år, hvilket - fremhæves det - ville have øget den faglige kvalitet og udsagns kraft af dataene fra Sprogø.

På trods af ovennævnte meget klare forbehold i Rambøll's rapport konkluderes, at det i Etableringstilladelsen, afsnit 1.8.14 fastsatte vilkår er tilstrækkeligt for beskyttelse af flagermus.

DCE anbefaler i "Flagermus, vindmøller og solceller. Uddybning af udvalgte emner i Håndbog om dyrearter på Habitatdirektivets bilag IV, del 2 Fagligt notat fra DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, 10. februar 2025" (**Bilag 13**) side 3, at cut-in-speed kan være relevant for havvindmølleparker, som vel at mærke kun bør opføres i områder med dokumenteret lav flagermus aktivitet. DCE anbefaler også, at et relevant cut-in-speed-kriterie i sådanne områder kan være driftsstop ved 8 m/s, målt i den højde over havet, som flagermus typisk forekommer i.

Beskyt Jammerland Bugt gør gældende, at forsigtighedsprincippet, særligt i forhold til arter omfattet af Habitatdirektivets bilag IV på grundlag af forbehold i Rambøll's rapport (**bilag 14**) og DCE's anbefaling (**bilag 13**) med vilkår, som angivet i Etableringstilladelsen, afsnit 1.8.14 ikke er opfyldt.

Beskyt Jammerland Bugt gør gældende, at Energiklagenævnets afgørelse i konsekvens heraf skal ophæves og hjemvises til fornyet behandling. Hjemvisning skal ske med det formål at fastsætte vilkår, som er tilstrækkelig fagligt begrundet og opfylder forsigtighedsprincippet.

Beskyt Jammerland Bugt gør gældende, at vilkår om cut-in-speed ikke fritager Energiklagenævnets fra at indsamle data i to på hinanden følgende år og foretage observationer i selve havvindmølleområdet, fordi vilkår om cut-in-speed kun er relevant for områder med lav flagermusaktivitet.

3. Europa-parlamentet og Rådets direktiv af den 27. juni 2001 (2001/42) om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (SMV-direktivet)

Retsgrundlaget for etableringstilladelsen er ikke miljøvurderet i henhold til SMV-direktivet. Nedenfor redegøres for retsvirkningen heraf.

3.1 Indledning

Udfordringerne i Danmark med de manglende SMV'er går tilbage til 2017 hvor der var usikkerhed om, hvorvidt den daværende vindmøllebekendtgørelse¹ skulle have været underlagt en SMV, inden den blev vedtaget. Det mente myndighederne ikke var nødvendigt, selv om EU-domstolen året forinden havde slået dette fast i sagen C-290/15 *Patrice D'Oultremont m.fl.*

De EU-retlige problemer med vindmøllebekendtgørelsen blev behandlet af Energiklagenævnet i en delafgørelse om havvindmølleparken Vesterhav Syd fra august 2017. Sagen omhandlede en klage fra en række grundejerforeningen på Holmsland Klit over at Energistyrelsen den 22. december 2016 havde givet Vattenfall en tilladelse til at etablere den kystnære havvindmøllepark Vesterhav Syd efter Åben dør-

1

<https://www.retsinformation.dk/docu-ments?dnr=1736&dt=10&dt=1480&dt=20&dt=30&dt=40&dt=50&dt=90&dt=120&dt=270&dt=60&dt=100&dt=80&dt=110&dt=130&dt=140&dt=150&dt=160&dt=170&dt=180&dt=200&dt=210&dt=220&dt=1510&dt=1490&dt=-10&yh=2015&yl=2015>

ordningen². Etableringstilladelsen blev givet efter lov om fremme af vedvarende energi ("VE-loven") § 25 og lov om elforsyning ("elforsyningsloven") § 22a.

Grundejerforeningerne havde bl.a. klaget over at tilladelsen medførte støjproblemer og at de var under-vurderet i miljøvurderingen. I den forbindelse anmodede Energiklagenævnet i juni 2017 om Energistyrel-sens bemærkninger til betydningen af EU-Domstolens domme i sagerne C-290/15 *Patrice D'Oultremont m.fl.* og C-379/15 *Association France Nature Environnement*. Energistyrelsen henviste i sit svar til Miljø-Fødevarerministeriets svar på en forespørgsel i Folketinget, hvor ministeren oplyste, at ministeriet havde igangsat en analyse af dommenes retsvirkning³.

Energiklagenævnet lægger i delafgørelsen vægt på, at der *"efter en foreløbig vurdering kan foreligge en risiko for, at vindmøllebekendtgørelsen kan være vedtaget i strid med SMV-direktivet og dermed være i uoverensstemmelse med EU-retten"*, samt at lovgiver bør vurdere hjemmelsgrundlaget for vindmøllebe-kendtgørelsen inden der træffes afgørelse om spørgsmålet.

Energiklagenævnet nåede aldrig at konkludere på om den daværende vindmøllebekendtgørelse var vedtaget i strid med EU-retten. Dette da Energiklagenævnet ophævede og hjemviste den del af Energi-styrelsens afgørelse af 22. december 2016, der angik vurderingen af virkningerne på miljøet, til fornyet behandling. Hjemvisningen skete med henblik på, at Energistyrelsen udarbejdede et VVM-tillæg, der omfatter det konkrete projekt, og først herefter kunne træffe endelig afgørelse i sagen under inddragelse af den berørte offentlighed og med mulighed for klageadgang⁴.

Miljø- og Fødevarerministeriet fremlagde den 17. oktober 2017 sin juridiske begrundelse for, at dommen C-290/15 ikke havde betydning for gyldigheden af den danske vindmøllebekendtgørelse i et notat til Fol-keetinget⁵.

² Energiklagenævnets afgørelse af 21. august 2017, j. nr. 1131-17-170.

³ Se ministerens svar på spørgsmål 243 fra Energi-, Forsynings- og Klimaudvalget – bilag 243 almindelig del 2016/2017.

⁴ Energiklagenævnets afgørelse af 20. december 2018, j. nr. 18/00222 (1131-17-170) m.fl.

⁵ Fremgår ikke længere af Folketingets hjemmeside. Se Pagh: TfM 2017.365, Status efter nye klagenævnssafgørelser og dom om gyldigheden af tilladelser til vindmølleparker og SMV-direktivets retsvirkning, s. 376-377.

Med henvisning til retssikkerhedsmæssige og samfundsøkonomiske overvejelser, besluttede Miljø- og Fødevareministeriet for en sikkerheds skyld at gennemføre en SMV af en senere udgave af vindmøllebekendtgørelsen, inden den blev vedtaget og underskrevet af ministeren⁶

Denne forsigtighed synes ikke blevet lagt for dagen efterfølgende på det klima-og energiretlige område, herunder de mange ændringer af tilladelsesreglerne til havvindmølleparker efter udbud og under åben dør-ordningen. Dette gælder bl.a. kommunernes indsigelsesret⁷ og senere vetoet⁸ ændring af tilladelsesprocessen⁹ for havvindmøller, ændring af relevanskriteriet, repowering og testvindmøller på havet¹⁰, fra 2017 og frem til i dag¹¹.

3.2 SMV på søterritoriet og i den økonomiske eksklusive zone

EU-retten finder anvendelse på søterritoriet og i den økonomiske eksklusive zone i det omfang staterne udøver suverænitets¹², og dette gælder også for VVM-direktivet og SMV-direktivet. Direktiverne er implementeret i dansk ret, herunder i miljøvurderingsloven¹³. Miljøvurderingsloven omfatter både planer, programmer og projekter på søterritoriet (havområdet) og i den eksklusive økonomiske zone.

Denne vurdering er relevant i forhold til den senere vurdering af bl.a. love og bekendtgørelser, der er gældende både på havområdet og i den økonomiske zone.

Miljøvurderingsloven er, udover implementering af EU-lovgivning, således også en udmøntning af Danmarks beføjelser og pligter som kyststat i forhold til Danmarks økonomiske eksklusive zone.

3.3 SMV af planer og programmer

⁶ Se Pagh: TfM 2018.429, Vindmøllebekendtgørelsen – miljøvurdering og gyldighed: Fra juridisk artisteri til stilhed.

⁷ BEK nr 35 af 13/01/2021

⁸ LOV nr 804 af 07/06/2022

⁹ LOV nr 673 af 11/06/2024

¹⁰ LOV nr 672 af 11/06/2024

¹¹ Dette kan konkluderes efter en gennemgang af udkast til lovforslag og bekendtgørelser på høringsportalen.

¹² Se bl.a. EU-Domstolens dom af 20 oktober 2005 i sag C-6/04, *Kommissionen mod Det Forende Kongerige*, præmis 117, og EU-Domstolens dom af 17. januar 2012 i sag C-347/10, *Salemink*, præmis 35.

¹³ Lovbekendtgørelse nr. 973 af 25 juni 2020 om miljøvurdering af planer og programmer og projekter (VVM) med senere ændringer.

3.3.1 SMV-direktivet vs. VVM-direktivet

SMV-direktivet fra 2001 om miljøvurdering af planer og programmer¹⁴ kan sammenlignes med VVM-direktivet fra 1985 om miljøvurdering af projekter¹⁵. De to direktiver er fælles om en række forhold:

- Krav om, at der gennemføres en miljøvurdering og høring af offentligheden, før en retsakt omfattet af reglerne kan vedtages.
- Krav om, at der i retsaken tages begrundet stilling til retsaktens miljøvurderinger.
- Regler om, at det i nogle tilfælde er tilstrækkeligt med en screening af væsentligheden af retsaktens miljøvirkning.
- Har alene karakter af processuelle regler, der angår sagens oplysning, høring af offentligheden og begrundelsespligt, og som på disse områder udbygger de almindelige forvaltningsretlige krav¹⁶.

Forskellen mellem de to direktiver er karakteren af retsaken, hvor VVM-direktivets processuelle regler gælder forud for en tilladelse til et projekt, mens SMV-direktivet gælder forud for vedtagelsen af en plan eller et program, som de er defineret i SMV-direktivet. Efter SMV-direktivet er det myndigheden, der skal udarbejde miljøvurderingen, mens det er projektudvikleren efter VVM-direktivet, jf. C-461/17¹⁷.

3.3.2 SMV-direktivets formål

SMV-direktivets formål fremgår af artikel 1:

"Formålet med dette direktiv er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer med henblik på at fremme bæredygtig udvikling ved sikring af, at der i overensstemmelse

¹⁴ Direktiv 2001/42 om vurdering af bestemte planer og programmers virkning på miljøet.

¹⁵ Direktiv 2011/92 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved direktiv 2014/52, der afløste det første direktiv 85/337 fra 1985.

¹⁶ Se Pagh: Juristen nr. 5 2020, *EU-rettens forrang: miljøvurdering og gyldighed af bekendtgørelser og tilladelser*.

¹⁷ Ibid.

med dette direktiv gennemføres en miljøvurdering af bestemte planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet.”¹⁸

Hensynene bag formålet fremgår af præambelen (betragtningerne) bag bestemmelserne i SMV-direktivet:

“(1) I henhold til traktatens artikel 174 (den nuværende artikel 191 TEUF) skal Fællesskabets miljøpolitik bl.a. bidrage til bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten, beskyttelse af menneskers sundhed og en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne, og den skal bygge på forsigtighedsprincippet. I henhold til traktatens artikel 6 skal miljøbeskyttelseskrav integreres i udformningen af Fællesskabets politikker og aktioner, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling.

...

(3) Konventionen om biologisk mangfoldighed kræver, at parterne i videst muligt omfang og i behørig form integrerer bevaring og bæredygtig udnyttelse af den biologiske mangfoldighed i relevante sektorielle eller tværsektorielle planer og programmer.

(4) Miljøvurdering er et vigtigt værktøj til integrering af miljøhensyn i udarbejdelsen og vedtagelsen af visse planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet i medlemsstaterne, fordi det herved sikres, at der tages hensyn til en sådan indvirkning af gennemførelsen af planer og programmer under deres udarbejdelse, og inden de vedtages.

...

(10) Alle planer og programmer, som udarbejdes for en række sektorer, og som fastsætter en ramme for fremtidige anlægstilladelser til projekter, der er opført i bilag I og II til Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (1), og alle planer og programmer, som skal vurderes i henhold til Rådets direktiv 92/ 43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (2), kan få væsentlig indvirkning på miljøet og bør som hovedregel underkastes en systematisk miljøvurdering. Når de fastlægger anvendelsen af små områder på lokalt plan eller udgør mindre ændringer af ovennævnte planer eller programmer, bør de kun vurderes, hvis medlemsstaterne fastslår, at de kan få væsentlig indvirkning på miljøet.”

¹⁸ SMV-direktivets artikel 1.

SMV af planer og programmer er på et tidligere mere overordnet stadie end miljøkonsekvensvurderingen af konkrete projekter efter VVM-reglerne. For planer og programmer som skal miljøvurderes, skal myndigheden udarbejde en miljørapport efter miljøvurderingslovens¹⁹ afsnit II, IV og V. Rapporten skal være genstand for høring af berørte myndigheder og offentligheden, herunder muligvis også i andre medlemsstater, inden den endelige vedtagelse af planen eller programmet.

Både SMV og VVM er procedureregler, som selvstændigt ikke fastsætter grænser for, hvilke planer og programmer myndighederne kan vedtage, men hvor procedurefejl kan få store konsekvenser for projekters tidsplaner og økonomi, som f.eks. i klagesagen til Energiklagenævnet om havvindmølleparken Vesterhav Syd²⁰. Afgørelsen fik også konsekvenser for de to andre samtidige havvindmølleparker, Vesterhav Nord og Kriegers Flak, i form af supplerende VVM af de konkrete projekter²¹.

Reglerne om SMV af planer og programmer finder anvendelse på:

- 1) Alle planer og programmer inden for en række sektorer, herunder energisektoren, som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de konkrete projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 og 2, jf. § 8, stk. 1, nr. 1).
- 2) Alle planer og programmer for hvilke der på grund af den sandsynlige indvirkning på et internationalt naturbeskyttelsesområde er krav om at foretage en habitatvurdering i overensstemmelse med habitatreglerne, jf. § 8, stk. 1, nr. 2).
- 3) Planer og programmer, der fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser og som kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet, krav om screening, jf. § 8 stk. 1, nr. 3, jf. stk. 2.

3.3.3 SMV-direktivets anvendelsesområde

¹⁹ Bekendtgørelse af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), LBK nr. 4 af 03/01/2023.

²⁰ Energiklagenævnets afgørelse af 20. december 2018, j. nr. 18/00222 (1131-17-170) m.fl.

²¹ <https://ens.dk/energikilder/etablerede-havvindmoelleparker>

SMV-direktivets anvendelsesområder er delt i to. Det første fremgår af SMV-direktivets artikel 2(a) og omhandler *hvilke retsakter* der er omfattet:

"»planer og programmer«: planer og programmer, herunder sådanne der medfinansieres af Det Europæiske Fællesskab, samt ændringer deri
— som udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller
som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure, og
— som kræves ifølge love og administrative bestemmelser"

og det andet er den *saglige afgrænsning* i artikel 3, stk. 2-4:

"2. Med forbehold af stk. 3 gennemføres der en miljøvurdering for alle planer og programmer:

a) som udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 85/337/EØF (VVM-direktivet), eller

b) for hvilke det på grund af den sandsynlige indvirkning på lokaliteter er besluttet, at der kræves en vurdering i medfør af artikel 6 eller 7 i direktiv 92/43/EØF (Habitatdirektivet).

3. For planer og programmer som omhandlet i stk. 2, der fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller angiver mindre ændringer i de pågældende planer og programmer, skal der kun gennemføres en miljøvurdering, hvis medlemsstaten fastslår, at de kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

4. Medlemsstaterne afgør, om planer og programmer, som ikke falder ind under stk. 2, men som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet."

Alle retsakter, der opfylder de ovenstående betingelser, vil være omfattet af SMV-direktivet²², herunder love og bekendtgørelser. Det gælder når en retsakt har de kendetegn der følger af SMV-direktivets

²² Med undtagelse af em der falder under SMV-direktivets artikel 3, stk. 8-9.

artikel 2(a) og artikel 3, stk. 2-4. EU-Domstolen slog dette fast i sagen C-43/10 fra Grækenland. Anlægslove er derimod omfattet af VVM-direktivet.²³

Miljøvurderingsloven finder anvendelse på planer og programmer, som udarbejdes eller vedtages af en myndighed, udarbejdes med henblik på Folketingets vedtagelse af planer og programmer via en lovgivningsprocedure og udarbejdes i henhold til love, administrative retsfor skrifter eller administrative beslutninger, jf. § 2, stk. 1, nr. 1, litra b), som gennemfører SV-direktivets artikel 2 a).

EU-Domstolen har fastslået i en række domme, at bl.a. love og bekendtgørelser er omfattet af planer og programmer. De danske myndigheder har en anden forståelse af SMV-direktivets rækkevidde, hvilket er beskrevet i Miljø- og Fødevareministeriets *"Miljøvurdering af generel regulering – miljøvurderingsdirektivets plan- og programbegreb i lyset af EU-dommen i sag C-290/15, D'Oultremont"* (februar 2018)²⁴ og i notater til Folketinget²⁵

Ministeriets vurdering af og fortolkning af SMV-direktivet er efterfølgende blevet afvist af EU-Domstolen i sagerne C-671/16 *Inter-Environnement Bruxelles m.fl.* og C-160/17 *Thybaut m.fl.*, hvor den danske regering afgav indlæg om sin fortolkning²⁶. Dommene underkender store dele af de juridiske vurderinger og fortolkninger af SMV-direktivet, som blev sendt til Folketingets Europaudvalg i et andet notat²⁷ og som gengiver den vejledning om miljøvurdering af planer og programmer, som ministeriet sendte i høring den 22. marts 2018^{28,29}.

Miljøministeriets fortolkning af SMV-direktivet i de før omtalte notater til Folketinget blev definitivt underkendt af EU-Domstolen i sag C-24/19 *A and Others (Wind turbines at Aalter and Nevele)*. Herudover

²³ Se Pagh: Juristen nr. 5 2020, *EU-rettens forrang: miljøvurdering og gyldighed af bekendtgørelser og tilladelser*.

²⁴ Se <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/61636>.

²⁵ Se <https://www.ft.dk/samling/20171/almdele/EUU/423/1860620/index.htm>.

²⁶ Miljø- og Fødevareministeriets notat af 9. november 2017 til Folketingets Europaudvalg bilag 117.

²⁷ Miljø- og Fødevareministeriets notat fra februar 2018 Folketingets Europaudvalg, bilag 423 almindelig del: <https://www.ft.dk/samling/20171/almdele/EUU/bilag/423/1860620/index.htm>.

²⁸ <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/61636>

²⁹ Se Pagh: TfM 2018.429, Vindmøllebekendtgørelsen – miljøvurdering og gyldighed: Fra juridisk

underkender dommen danske klagensøvn og domstoles hidtidige fortolkning af SMV-direktivets betydning i sager om bl.a. vindmølleparker.³⁰

I nærværende sag om etableringstilladelsen og tillægget til havmølleparken, er der opstået tvivl om retsgrundlaget i VE-loven og en række bekendtgørelser skulle have undergået en SMV inden de blev vedtaget i Folketinget eller af ministeren.

I et interview med TV2 Øst udtaler Kenneth Løvenskjold Andreasen, der er ph.d.-stipendiat i klima- og energiret på Syddansk Universitet og tidligere har arbejdet i blandt andet Energiklagenævnet, at: *"Ud fra de ting som jeg kan se, og de afgørelser som ligger, så er det er min antagelse, at etableringstilladelsen vil være ugyldig og bør ophæves"*³¹.

På den anden side oplyser Energistyrelsen: *"Energistyrelsen mener ikke, at kritikken af, at der skulle have været gennemført en strategisk miljøvurdering af den regulering, som ligger til grund for etableringstilladelsen for Jammerland Bugt Havvindmøllepark, er korrekt. Energistyrelsen følger retningslinjerne i Miljø- og Ligestillingsministeriets vejledning til miljøvurderingsloven, der indeholder en nærmere definition af, hvornår generel regulering skal underlægges en strategisk miljøvurdering"*³².

Energistyrelsen henviser til miljøvurderingsvejledningen fra 2024³³, hvoraf det fremgår:

*"I forhold til spørgsmålet, om generelle retsakter skal miljøvurderes, henvises der til den danske stats holdning hertil i notat af februar 2018 om Miljøvurdering af generel regulering – miljøvurderings-direktivets plan- og programbegreb i lyset af EU-dommen i sag C-290/15, D'Oultremont, Miljø- og Fødevareudvalget 2017/18, MOF, Alm. del Bilag 293."*³⁴

Derved kan det konstateres, at Energistyrelsen ikke har forholdt sig til EU-Domstolens retspraksis fra 2018 og frem til i dag. Herved kan det konstateres at myndighederne ikke forholder sig til SMV-direktivets og

³⁰ Se Pagh: Juristen nr. 5 2020, *EU-rettens forrang: miljøvurdering og gyldighed af bekendtgørelser og tilladelser*.

³¹ <https://www.tv2east.dk/kalundborg/ekspert-sar-tvivl-om-16-omstridte-havvindmoller>

³² Ibid.

³³ VEJ nr 9094 af 21/02/2024 (Gældende) Vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) Planer og programmer, s. 10.

³⁴ <https://www.ft.dk/samling/20171/alm.del/MOF/bilag/293/1859957/index.htm>

SMV-protokollens forståelse af begrebet planer og programmer, når det kommer til vedtagelse af love og bekendtgørelser.

EU-rettens forrang, princippet om EU-rettens effektive og direkte virkning m.fl. forholder Energistyrelsen sig ikke til i nærværende sag.

3.3.4 Retsvirkning ved overtrædelse af SMV-direktivet

EU-domstolens afgørelse i flere sager³⁵, herunder sagen C-379/15, må forstås som at retsakter omfattet af SMV-direktivet og SMV-protokollen, i udgangspunktet er ugyldig såfremt SMV-direktivets regler ikke er blevet fulgt inden retsaken blev vedtaget.

Ugyldigheden vil derfor også omfatte de efterfølgende afgørelser, der har hjemmel i de pågældende retsakter. Dette gælder f.eks. etableringstilladelser til havvindmølleparker. Ugyldighed kan kun fraviges undtagelsesvis og midlertidig, såfremt den nationale domstol på detaljeret vis redegør for at betingelserne for at fravige en ugyldighedsvirkning er opfyldt³⁶³⁷.

Beskyt Jammerland Bugt gør gældende, at den givne etableringstilladelse er ugyldig på grund af overtrædelse af SMV-direktivet, hvorfor Energiklagenævnets afgørelse skal ophæves og hjemvises til fornyet behandling. Hjemvisningen bør ske med henblik på, at retsgrundlaget bringes i overensstemmelse med EU-domstolens retspraksis og fortolkning af SMV-direktivets anvendelsesområde. Først derefter kan træffes endelig afgørelse i sagen om ansøgning om etableringstilladelse, under inddragelse af den berørte offentlighed og med mulig klageadgang.

3.4 SMV AF RETSGRUNDLAGET

3.4.1 Indledning

³⁵ C-41/11, C-105/09, C-110/09 og C-24/19.

³⁶ Se Pagh: Juristen nr. 5 2020, *EU-rettens forrang: miljøvurdering og gyldighed af bekendtgørelser og tilladelser*.

³⁷ Se uddybende om C-379/15, Pagh: TfM 2016, s. 411, Pagh: TfM 2017, s. 365 og Pagh: TfM 2019, s. 293.

Nedenfor gennemgås de love og bekendtgørelser, der udgør retsgrundlaget for Energistyrelsens udstedelse af etableringstilladelsen.

Gennemgangen af retsgrundlaget vil primært undersøge om de anvendte love og bekendtgørelser er vedtaget efter en forudgående SMV. En manglende SMV af de love og bekendtgørelser, der sætter rammerne for de efterfølgende tilladelser inden de vedtages af Folketinget (lovene) eller bliver underskrevet af ministeren (bekendtgørelserne) vil medføre ugyldighed, som fastslået ovenfor i afsnit 3.3.4.

Retsgrundlaget for etableringstilladelsen udgøres af VE-lovens § 25³⁸, Bekendtgørelse om administration af internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttelse af visse arter vedrørende projekter om etablering m.v. af elproduktionsanlæg og elforsyningsnet på havet³⁹, bekendtgørelse for indsatsprogrammer for vandområdedistrikter⁴⁰ og Havstrategiloven⁴¹.

3.4.2 SMV af VE-loven

3.4.2.1 § 25, stk. 1

§ 25. Etablering af elproduktionsanlæg, der udnytter vedvarende energikilder, 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, jf. dog § 22 a, stk. 1.

Lovændringen i 2022

Bestemmelsen var tidligere afgrænset til elproduktionsanlæg, der udnytter vind og vand, men blev ved lovforslagets § 1, nr. 12 og 18⁴² udvidet til at omfatte alle typer af vedvarende energikilder, jf. lovens § 2, stk. 2.

³⁸ Lovbekendtgørelse om fremme af vedvarende energi, LBK nr. 1031 af 06/09/2024 med senere ændringer.

³⁹ Bekendtgørelse om administration af internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttelse af visse arter vedrørende projekter om etablering m.v. af elproduktionsanlæg og elforsyningsnet på havet, BKG nr. 812 af 21/06/2024.

⁴⁰ Bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter, BKG nr. 797 af 13/06/2023.

⁴¹ Bekendtgørelse af lov om havstrategi, LBK nr. 123 af 01/02/2024.

⁴² FT 2021-22: (lovforslag 138)

Efter at bestemmelsen er blevet teknologineutral, vil det nu være muligt at etablere alle former for VE-teknologier på havet.

Lovforslaget omhandlede herudover også en justering af rammer for etablering af vedvarende energianlæg på havet uden for udbud (Åben dør-ordningen).

Forslaget indeholdt en række justeringer af VE-lovens kapitel 3, der vil sætte rammerne for de efterfølgende tilladelser til forundersøgelser og elproduktion fra vedvarende kilder på havet. Relevante ændringer for VE-lovens § 25 er:

"12. I overskriften til kapitel 3 ændres »vand og vind« til: »vedvarende energikilder«.

18. I § 25, stk. 1, ændres »vand og vind« til: »vedvarende energikilder«."

I forhold til Miljø- og naturmæssige konsekvenser, fremgår det af lovforslagets pkt. 9, at:

"Etableringen af VE-anlæg på havet kan have negative og i nogle tilfælde positive miljø- og naturmæssige konsekvenser. F.eks. kan etableringen af anlæg bidrage positivt til dannelse af kunstige rev, ligesom VE-anlæg i sig selv bidrager til at reducere udledningen af drivhusgasser og derved begrænser menneskeskabte klimaforandringer, som i sig selv forventes at medføre store negative konsekvenser for mange arter. Negative miljøpåvirkninger fra VE-anlæg (havvindmøller) ses i anlægsfasen særligt i form af forstyrrelse af marine pattedyr fra undervandsstøj i forbindelse med ramning af fundamenter og spredning af havbundssediment, mens der i driftsfasen særligt kan være påvirkning i form af fortrængning af fugle fra mølleområdet, visuelle påvirkninger af kystlandskabet og støj fra møller.

Miljøpåvirkninger ved etablering af solcelleanlæg på havet er fortsat uklar, idet der endnu ikke er etableret sådanne anlæg i Danmark. Miljøpåvirkningen fra disse anlæg vil i høj grad afhænge af anlæggenes udformning og placering.

VE-anlæg på havet vil være omfattet af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), jf. lovekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020, hvorfor projekters væsentlige miljøpåvirkninger både positive og negative vil blive belyst.

Da det ikke er muligt at fastlægge, om lovforslaget vil medføre flere eller færre fremtidige VE-anlæg på havet, og da det først vil være muligt at sige noget om miljøpåvirkningerne fra de konkrete projekter, når der foretages en miljøvurdering af disse, er det således ikke muligt at vurdere de konkrete miljø- og naturmæssige konsekvenser af lovforslaget. Der foretages altid en miljøvurdering af åben dør-projekter efter gældende regler, så det sikres, at miljøpåvirkningerne er inden for et acceptabelt niveau og er i overensstemmelse med nationale og internationale beskyttelseshensyn.

For så vidt angår flydende solcelleanlæg på søer vurderes lovforslaget ikke at ville have miljø- eller naturmæssige konsekvenser, da lovforslaget ikke vil ændre på mulighederne for at opnå tilladelse til opstilling af sådanne anlæg. Det kan dog ikke udelukkes, at den foreslåede ændring om, at visse solcelleanlæg på søer vil blive omfattet af VE-ordningerne, vil kunne have betydning for omfanget af kommende projekter vedrørende de pågældende solcelleanlæg."

I forhold til EU-retten, fremgår det af lovforslagets pkt. 10, at lovforslaget ikke indeholder EU-retlige aspekter.

Derved kan det konstateres at lovforslaget ikke er blevet SMV'et inden det blev vedtaget af Folketinget.

Lovændringen i 2024

Lovforslaget blev efter fremsættelsen delt i to separate lovforslag⁴³:

"Lovforslaget indeholder en række ændringer af lov om fremme af vedvarende energi og andre love.

Med forslaget implementeres VEIII-direktivets rammer for tilladelsesprocesser for vedvarende energianlæg og fremskyndelsesområder til net- og lagringsinfrastruktur samt bestemmelser

⁴³ [L 165 A: Forslag til lov om ændring af lov om fremme af vedvarende energi. \(Justering af rammer for etablering af vedvarende energi-anlæg på havet uden for udbud\).](#) og [L 165 B: Forslag til lov om ændring af lov om fremme af vedvarende energi, biobrændstofloven, lov om fremme af energibesparelser i bygninger og forskellige andre love. \(Bemyndigelse til at supplere og gennemføre EU-regler om fremme af vedvarende energi, herunder til at fastsætte regler om fravigelse af visse miljø- og naturbeskyttelsesregler m.v.\).](#)

i nødforordningen, der udløber den 30. juni 2025. Formålet med denne del af lovforslaget er at sikre hurtig anvendelse af EU-regler til fremme af udbygning af vedvarende energi til el- og varmeproduktion samt tilhørende net- og lagringsinfrastruktur, både aktuelle samt fremtidige retsakter, der har til formål at fremme VE.

Desuden følger lovforslaget op på den statsstøtteretlige vurdering og regeringens udmelding den 19. december 2023 om, at åben dør-ordningen lukker for nye kommercielle ansøgninger. Lovforslaget bringer således VE-lovens regler i overensstemmelse med EU-retten ved at lukke for muligheden for at ansøge om og få meddelt forundersøgelsestilladelse til et nyt kommercielt projekt under åben dør-ordningen. Lovforslaget sikrer samtidig de lovmæssige rammer omkring de projekter og ansøgninger, der kan fortsætte, herunder mindre testprojekter på havet.⁴⁴

VE-lovens § 25, stk. 1 blev ved lovforslaget ændret til, at der ud over de i § 25, stk. 2, nævnte tilfælde, også kan gives etableringstilladelse til testprojekter af vedvarende energi på havet, som følger tilladelsesprocessen efter § 22 a. Ændringen skal ses i sammenhæng med § 22 a.

Før Energistyrelsen træffer afgørelse om tilladelse til etablering til elproduktionsanlæg efter bestemmelsen, vurderer styrelsen, om projektet i sig selv, eller i forbindelse med andre planer og projekter, kan påvirke et internationalt naturbeskyttelsesområde væsentligt.

Ansøgeren skal i forbindelse med ansøgningen om etableringstilladelse indsende fornødne oplysninger om projektet i forhold til påvirkning af internationale naturbeskyttelsesområder. Dette til brug for Energiens vurdering, jf. § 22, stk. 9, som udmøntet ved *bekendtgørelse om administration af internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttelse af visse arter vedrørende projekter om etablering m.v. af elproduktionsanlæg og elforsyningsnet på havets § 2.*

Hvis Energistyrelsen vurderer at projektet kan påvirke et internationalt naturbeskyttelsesområde væsentligt, skal der foretages en nærmere konsekvensvurdering af projektets virkninger på det internationale

⁴⁴ <https://www.folketingstidende.dk/samling/20231/lovforslag/L165/index.htm>

naturbeskyttelsesområde under hensyn til bevaringsmålsætningen for det pågældende område. Når der kræves en sådan konsekvensvurdering, udarbejder og fremsender ansøgeren vurderingen til Energistyrelsen, jf. § 22, stk. 9, jf. § 2.

Energistyrelsen kan som udgangspunkt ikke tillade etablering af elproduktionsanlæg, der vil skade integriteten af et internationalt naturbeskyttelsesområde.

Ved nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, kan Energistyrelsen dog fravige udgangspunktet om afvisning af ansøgninger om tilladelse til etablering af elproduktionsanlæg, der vil skade integriteten af et internationalt naturbeskyttelsesområde. De nærmere betingelser herfor er reguleret ved § 3.

Hvis konkrete havvindsprojekter vurderes at medføre grænseoverskridende miljøpåvirkninger, finder Espoo-konventionen og SMV-protokollen anvendelse, hvorefter Energistyrelsen skal foretage relevante høringer af berørte stater i forbindelse med Energistirelsens vurdering af projekter med mulige grænseoverskridende miljøpåvirkninger.

Forslaget indeholdt en række justeringer af VE-lovens kapitel 3, der vil sætte rammerne for de efterfølgende tilladelser til forundersøgelser og elproduktion fra vedvarende kilder på havet.

Relevante ændringer for VE-lovens § 25 er:

14. Efter § 22 indsættes:

»§ 22 a. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan udstede tilladelse til test af vedvarende energianlæg på havet med henblik på forskning, udvikling eller demonstration af nye projekter, teknologier og processer i et område på op til 15 km fra kyststrækningen for et tidsrum af op til 3 år.

Stk. 2. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan fastsætte nærmere regler om tilladelser efter stk. 1, herunder om følgende:

- 1) Projekternes kapacitet.*
- 2) Krav til oplysninger i ansøgningen.*
- 3) Tildelingskriterier for tilladelsen, om myndighedshøring og offentlig høring.*

4) Vilkår for tilladelsen.

5) Offentliggørelse af oplysninger om meddelte tilladelser og projektbeskrivelse.

6) Ansøgninger og afgørelser sendes digitalt.

Stk. 3. §§ 6-14 a og regler fastsat i medfør af § 6, stk. 7, § 6 a, stk. 7, § 7, stk. 6, § 9, stk. 11, § 13, stk. 4, § 14, stk. 6, og § 14 a, stk. 2, finder ikke anvendelse på anlæg til test af vedvarende energi på havet omfattet af stk. 1.

17. I § 25, stk. 1, indsættes efter »klima-, energi- og forsyningsministeren«: », jf. dog § 22 a, stk. 1«.

18. § 27 affattes således:

»§ 27. Klima-, energi- og forsyningsministeren fastsætter med henblik på gennemførelse af EU direktiver på naturbeskyttelsesområdet for så vidt angår søterritoriet og den eksklusive økonomiske zone regler om, i hvilke tilfælde og på hvilke vilkår tilladelser efter disse regler kan meddeles efter §§ 22 a, stk. 1 og 25.«

I forhold til Miljø- og naturmæssige konsekvenser, fremgår det af lovforslagets pkt. 8, at:

"Da lovforslaget vil bemyndige klima-, energi- og forsyningsministeren til at fastsætte regler ved bekendtgørelse har lovforslaget ikke direkte miljø- og naturmæssige konsekvenser. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan efter forhandling med miljøministeren efter den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse i § 3, stk. 3 og 4, sikre implementering og anvendelse af EU-regler om fremme af VE i nødforordningen og VEIII-direktivet på miljø- og naturområdet, herunder kan der fastsættes regler, der supplerer, undtager og fraviger gældende regler om miljø og natur i det omfang, det følger af EU-reglerne om VE.

Bemyndigelsesbestemmelsen og dermed lovforslaget har ikke i sig selv miljø- og naturmæssige konsekvenser, men kan anvendes til at fastsætte regler, der kan få betydning for miljø og natur, idet de EU-regler, det skal supplere og sikre implementeringen af, fraviger de almindelige regler for miljø og natur og fastsætter særlige regler herom, som skal fremme vedvarende energi, herunder nødvendig net- og lagringsinfrastruktur.

Det er ikke muligt at forudsige, hvor mange VE-projekter og net- og lagringsinfrastruktur-projekter, der kan få gavn af de nye, lempeligere regler for VE i forhold til miljø og natur, men reglerne fraviger de almindelige beskyttelsesregler eller fastsætter lempeligere regler,

kan det ikke udelukkes, at en anvendelse af reglerne potentielt kan få negative konsekvenser for miljø og natur. Påvirkningen vil knytte sig til det enkelte projekt og vil afhænge af projektets placering, udformning og omfang, samt hvor effektivt, der kan fastsættes passende regler, herunder om afbødende foranstaltninger, for projekter i områder til fremskyndelse af vedvarende energi og særlige områder til net- og lagringsinfrastruktur, hvori der kan fraviges fra miljø- og naturregler.

Målsætningerne i naturdirektiverne om at sikre opretholdelse eller genoprettelse af gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning er ikke fraveget og påhviler fortsat staten. Målsætningerne i vandrammedirektivet, der forpligter til at opnå god grundvandstilstand, god økologisk tilstand eller, hvor det er relevant, godt økologisk potentiale, og forebygge forringelse af et overfladevandområdes eller en grundvandsforekomsts tilstand, gælder ligeledes fortsat.

Miljøvurderingsreglerne er processuelle regler, som skal sikre grundlaget for at træffe de rigtige materielle afgørelser. En fravigelse af disse regler har således ikke direkte materiel betydning for hvilke afgørelser, der kan træffes. En undtagelse fra miljøvurderingsreglerne vil dog kunne medføre, at de miljø- og naturmæssige konsekvenser ikke belyses i samme omfang som normalt, ligesom grundlaget for at fastsætte afbødende foranstaltninger i områder til fremme af vedvarende energi og fremskyndelsesområder til net- og lagringsinfrastruktur, kan komme til at være mindre fyldestgørende, idet der i udgangspunktet udelukkende foretages en strategisk miljøvurdering for området, og ikke en miljøkonsekvensvurdering af det konkrete projekt.

...

For så vidt angår den foreslåede nye bestemmelse VE-lovens § 22a, jf. lovforslagets § 1, nr. 6, om at klima-, energi- og forsyningsministeren kan udstede tilladelse til test af energianlæg på havet med henblik på forskning, udvikling eller demonstration af nye projekter, teknologier og processer i et område på op til 15 km fra kyststrækningen for et tidsrum af op til 3 år, vil denne heller ikke isoleret set medføre nogen miljø- og naturmæssige konsekvenser, idet der allerede i dag er hjemmel til at meddele tilladelse til forundersøgelser til denne type projekter efter VE-lovens § 23, stk. 4.

De konkrete testprojekter, der kan meddeles tilladelse til, kan muligvis have miljø- og naturmæssige konsekvenser i de berørte områder.

Det er imidlertid på nuværende tidspunkt ikke muligt at forudsige alle de forskellige typer af testprojekter med henblik på forskning, udvikling eller demonstration, der kan komme i fremtiden i takt med, at der hele tiden opnås ny viden og nye erfaringer. Det er dermed heller ikke muligt at beskrive miljø- og naturmæssige konsekvenser af denne type projekter. F.eks. er miljø- og naturpåvirkninger ved etablering af testprojekter af flydende solcelleanlæg på havet uklare, idet der endnu ikke er etableret test af sådanne vedvarende energianlæg i Danmark.

De evt. miljø- og naturmæssige påvirkninger fra testprojekter vil således i høj grad afhænge af anlæggenes udformning og placering.

Det vil være en konkret vurdering, om de enkelte ansøgte testprojekter i form af vedvarende energianlæg på havet er omfattet af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), jf. lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023, hvorefter testprojekters evt. væsentlige miljøpåvirkninger både positive og negative vil blive belyst.

Dertil kommer, at de konkrete ansøgte testprojekter skal vurderes efter kravene i naturbeskyttelsesdirektiverne, (habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet), som på Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets områder er gennemført i blandt andet VE-lovens §§ 27 og 28. Herunder skal også artsbeskyttelsesreglerne sikres iagttaget og overholdt. Med lovforslaget foreslås, at naturbeskyttelsesdirektiverne, som delvis er gennemførte i blandt andet VE-loven for så vidt angår elproducerende anlæg og elforsyningsnet på havet skal være implementeret ved en samlet bekendtgørelse. Det henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger punkt 2.3.

Testprojekterne skal ikke kun vurderes isoleret ved habitatvurderingen, men også ses sammen med andre projekter, der kan påvirke det pågældende område (kumulative miljøpåvirkninger).

Endvidere skal de konkrete ansøgte testprojekter vurderes i forhold til havstrategiens miljømål og indsatsprogram, jf. § 18 i lov om havstrategi, jf. lovbekendtgørelse nr. 123 af 1. februar 2024.

Lovforslagets øvrige elementer har ikke miljø- og naturmæssige konsekvenser."

I forhold til EU-retten, fremgår det af lovforslagets pkt. 9, at:

"Lovforslaget gennemfører VEIII-direktivets definitioner af hhv. Vedvarende energi og energi fra vedvarende energikilder, jf. direktivets artikel 2, stk. 2, nr. 1, område til fremskyndelse af vedvarende energi, jf. direktivets artikel 2, stk. 2, nr. 9a, solenergiudstyr, jf. direktivets artikel 2, stk. 2, nr. 9b, og osmotisk energi, jf. direktivets artikel 2, stk. 2, nr. 44b.

Lovforslaget indeholder derudover også en række bemyndigelsesbestemmelser, som skal supplere allerede eksisterende bemyndigelser på Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets område, og som skal muliggøre en effektiv og hurtig implementering af VEIII-direktivets artikel 15b, 15c, 15e, 16, 16a, 16b, 16c, 16d, 16e, og 16f og fastsættelse af supplerende nationale regler til nødforordningen, samt implementering af fremtidige EU-retsakter med formål om at fremme vedvarende energi. Lovforslagets overordnede formål er at understøtte og fremskynde udbygningen af vedvarende energi til opfyldelse af det nationale bidrag til Unionens 2030-mål for vedvarende energi og videre mod klimaneutralitet senest i 2050.

Det er et princip i forbindelse med implementering af erhvervsrettet EU-regulering i Danmark, at den nationale regulering som udgangspunkt ikke bør gå videre end minimumskravene i EU-reguleringen. Bemyndigelsen i lovforslaget giver mulighed for at implementere en række frivillige bestemmelser i VEIII-direktivet vedr. udpegning af såkaldte fremskyndelsesområder til net- og lagringsinfrastruktur (artikel 15e) samt mulighed for at fastsætte supplerende bestemmelser til anvendelsen af nødforordningens artikel 6 og 3a med henblik på at kunne sætte nogle frivillige bestemmelser om fravigelse af visse miljødokumentationskrav i særlige områder for VE og net i anvendelse. Lovforslaget implementerer nye definitioner i VEIII, og skaber derudover hjemmel til en videre udmøntning i bekendtgørelser. Der er tale om en potentiel overimplementering, der kommer erhvervslivet til gavn, idet formålet er at kunne udbygge VE og infrastruktur hurtigere, hvilket både kan komme leverandører af VE-teknologier, VE-opstillere og netvirksomheder til gavn samt bidrage til lavere energipriser for det øvrige erhvervsliv ved at gøre Danmark mindre afhængig af fossile brændstoffer fra tredjelande.

Det er ligeledes et princip i forbindelse med implementering af erhvervsrettet EU-regulering i Danmark, at fleksibilitet og undtagelsesmuligheder i EU-reguleringen bør udnyttes. Danmark har i sin implementering valgt at sikre muligheden for en effektiv og fleksibel udstedelse af nærmere regler, som skal sikre gennemførelse af EU-retsakter med det formål at fremme udbygningen med vedvarende energi. Dette betyder også, at der muliggøres en

implementering af valgfri bestemmelser, som følger af EU-retsakter, når disse vil kunne fremme udbygningen med vedvarende energi og bidrage til opfyldelse af EU's målsætninger for vedvarende energi.

VEIII-direktivet fastsætter supplerende regler eller fravigelser eller undtagelser fra fem miljø- og naturdirektiver, jf. punkt 2.1.2. Med lovforslaget gives klima-, energi- og forsyningsministeren bemyndigelse til ved gennemførelsen af EU-retsakter om fremme af vedvarende energi at fravige danske regler, der implementerer EU-regler på miljø- og naturbeskyttelsesområdet, i det omfang de nævnte EU-retsakter muliggør fravigelse af de pågældende EU-regler på miljø- og naturbeskyttelsesområdet, jf. punkt 2.1.1.

VEIII-direktivet og nødforordningen ændrer ikke på konventionsforpligtelser, herunder hverken på konventionen af 1991 om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne (herefter Espoo-konventionen) om miljøvurdering af grænseoverskridende miljøpåvirkninger eller konventionen af 25. juni 1998 om adgang til oplysninger, offentlighedens medvirken og klageadgang på miljøområdet (herefter Århus-konventionen).

Lovforslagets øvrige elementer indeholder ikke EU-retlige aspekter.

Derved kan det konstateres at lovforslaget ikke er blevet SMV'et inden det blev vedtaget af Folketinget. Dette selv om de Ifølge lovforslaget fastslår at både Århus-konventionen og Espoo-konventionens forpligtelser skal følges efter at VEIII-direktivet og nødretsforordningen er trådt i kraft.

3.4.2.2. § 25, stk. 3

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

Der kan fastsættes vilkår om, at ejeren af det elproducerende anlæg skal fremsende dokumentation for, at benytte sig af de miljømæssige foranstaltninger, som fastsættes i etableringstilladelsen. Eksempler på dette kan være; dokumentation for, anvendelse af bobbelgardiner i forbindelse med pælenedramning eller bortskræmning af havpattedyr inden installation af fundamenter.

Såfremt etableringstilladelsen til havmølleparken bygger på hensyn der fremgår forundersøgelsesrapporten⁴⁵, bør det undersøges om lovændringerne af VE-lovens §§ 22, 23 og 24 siden 2016 er blevet SMV'et.

3.4.2.3 SMV af bekendtgørelse om administration af internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttelse af visse arter vedrørende projekter om etablering m.v. af elproduktionsanlæg og elforsyningsnet på havet

Ændring af bekendtgørelsen i 2023

Energistyrelsen sendte den 11. april 2023 en ændring 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 i høring, som følge af den forestående lovændring af rørledningsloven, kontinentalsokkelloven og undergrundsloven⁴⁶. I lovforslagets pkt. 9 om forholdet til EU-retten fremgår det:

"Miljøvurderingsdirektivet Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 21. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (herefter miljøvurderingsdirektivet) indeholder blandt andet krav om, at planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, underkastes en miljøvurdering, inden de vedtages eller udstedes.

Generel lovgivning kan være omfattet af direktivets planbegreb og dermed, såfremt direktivets øvrige betingelser er opfyldt, kravet om forudgående miljøvurdering. I den forbindelse bemærkes det, at dette lovforslag ikke er omfattet af kravet om strategisk miljøvurdering, da det ikke opfylder betingelserne herfor."

Formuleringen: "I den forbindelse bemærkes det, at dette lovforslag ikke er omfattet af kravet om strategisk miljøvurdering, da det ikke opfylder betingelserne herfor", viser at Energistyrelsen og Klima-, Energi-

⁴⁵ <https://ens.dk/presse/energistyrelsen-godkender-forundersogelser-jammerland-bugt-kystnaer-havmoellepark>

⁴⁶ L 80 Forslag til lov om ændring af lov om etablering og benyttelse af en rørledning til transport af råolie og kondensat, lov om kontinentalsoklen og visse rørledningsanlæg på søterritoriet og lov om anvendelse af Danmarks undergrund, https://www.ft.dk/samling/2022/lovforslag/L80/som_fremsat.htm

og Forsyningsministeriet fastholder forståelsen fra februar 2018, hvilket kom til udtryk i Miljø- og Fødevarerministeriets *"Miljøvurdering af generel regulering – miljøvurderingsdirektivets plan- og programbegreb i lyset af EU-dommen i sag C-290/15, D'Oultremont"* (februar 2018)⁴⁷.

Der er ikke vedlagt en miljøvurderingsrapport i høringsmaterialet på høringsportalen⁴⁸. Derved kan det konstateres at bekendtgørelse ikke er blevet SMV inden vedtagelsen ved ministerens underskrift.

Ændring af bekendtgørelsen i 2024

Energistyrelsen sendte den 13. maj 2024 endvidere en bekendtgørelse vedr. regelforenkling af implementeringen af naturbeskyttelsesdirektiverne på Klima, - Energi og Forsyningsministeriets område fsva. elproducerende anlæg og elforsyningsnet på havet i høring:

- Ændring af bekendtgørelse nr. 803 af 14. juni 2023 om konsekvensvurdering vedrørende internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter ved projekter om etablering m.v. af elproduktionsanlæg og elforsyningsnet på havet (udstedes af Klima-, Energi og Forsyningsministeriet)

Bekendtgørelserne skal implementere dele af VE III-direktivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2023/2413/EU af 18. oktober 2023 om ændring af direktiv (EU) 2018/2001 og direktiv 98/70/EF for så vidt angår fremme af energi fra vedvarende energikilder og om ophævelse af Rådets direktiv (EU) 2015/652)) Bekendtgørelsen indeholder bestemmelser, der gennemfører dele af internationale konventioner og EU-retlige forordninger og direktiver.⁴⁹

⁴⁷ Se <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/61636>.

⁴⁸ <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/67369>

⁴⁹ Bekendtgørelsen indeholder bestemmelser, der gennemfører dele af Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (habitatdirektivet), EF-Tidende 1992, nr. L 206, side 7, som ændret senest ved Rådets direktiv 2013/17/EU af 13. maj 2013 om tilpasning af visse direktiver vedrørende miljø på grund af Republikken Kroatiens tiltrædelse, EU-Tidende 2013, nr. L 158, side 193, dele af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (fuglebeskyttelsesdirektiv), EU-Tidende 2010, nr. L 20, side 7, som ændret senest ved Europa-Parlamentets forordning (EU) nr. 2019/1010 af 5. juni 2019 om tilpasning af rapporteringsforpligtelser inden for miljølovgivning og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 166/2006 og (EU) nr. 995/2010, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/49/EF, 2004/35/EF, 2007/2/EF, 2009/147/EF og 2010/63/EU, Rådets forordning (EF) nr. 338/97 og (EF) nr. 2173/2005, Rådets direktiv 86/278/EØF, EU-Tidende 2019, nr. L 170, side 115, og Ramsarkonventionen af 2. februar 1971 om vådområder af international betydning navnlig som levesteder for vandfugle, jf. Udenrigsministeriets bekendtgørelser nr. 26 af 4. april 1978, nr. 55 af 11. august 1987 og nr. 109 af 20. oktober 1994.

Der er ikke vedlagt en miljøvurderingsrapport i høringsmaterialet på høringsportalen⁵⁰. Derved kan det konstateres, at bekendtgørelse ikke er blevet SMV inden vedtagelsen ved ministerens underskrift.

3.4.3 Habitatbekendtgørelsen

Formålet med Habitatbekendtgørelsen⁵¹ fremgår af § 2:

"§ 2. Bekendtgørelsen fastsætter bindende forskrifter for myndighederne om planlægning og administration for at sikre, at forbuddet mod at beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder for dyrearter og den strenge beskyttelse af plantearter i henhold til direktivets artikel 12 og artikel 13 efterkommes."

Den seneste ændring af Habitatbekendtgørelsen blev sendt i høring den 8. juni 2023. Der var tale om en ændring af bekendtgørelsen som opfølgning på en sag med EU Kommissionen om manglende udpegning af marine fuglebeskyttelsesområder.

Baggrund for ændringen af bekendtgørelsen var et udtryk for en supplerende implementering af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle, som i forvejen er implementeret i habitatbekendtgørelsen.

Der er ikke vedlagt en miljøvurderingsrapport i høringsmaterialet på høringsportalen⁵². Derved kan det konstateres at bekendtgørelse ikke er blevet SMV inden vedtagelsen ved ministerens underskrift.

3.4.4 Bekendtgørelse for indsatsprogrammer for vandområdedistrikter

⁵⁰ <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/68689>

⁵¹ Bekendtgørelse om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder, BKG nr. 1098 af 21/08/2023.

⁵² <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/67605>

Formålet med bekendtgørelse for indsatsprogrammer for vandområdedistrikter⁵³ fremgår af § 1:

"§ 1

Bekendtgørelsen fastlægger et indsatsprogram for hvert vandområdedistrikt, jf. bekendtgørelse om vandområdedistrikter og hovedvandoplande."

Det har ikke været mulig at finde den pågældende bekendtgørelses høringsmateriale på Høringsportalen i perioden 2022/2023, men Ministeriet for Grøn Trepert sendte den 20. december 2024 et forslag til genbesøg af vandområdeplanerne for planperiode 2021 - 2027 med tilhørende bekendtgørelser, vejledning og miljørapport i seks måneders høring.

Vandområdeplanerne beskriver en samlet plan for et godt vandmiljø for vandløb, søer, kystvande og grundvand. Der er som en del af planlægningen fastlagt konkrete mål og indsatsprogrammer, som skal sikre, at målene bliver nået.

Høringsmaterialet består af vandområdeplanerne, fem bekendtgørelser, en miljørapport og en vejledning om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter⁵⁴.

På den baggrund kan det formodes at den gældende bekendtgørelse blev SMV'et inden den blev vedtaget af ministeren.

3.4.5 Havstrategiloven

Formålet med Havstrategiloven⁵⁵ fremgår af § 1:

"§ 1. Loven har til formål at fastlægge rammerne for de foranstaltninger, der skal gennemføres for at opnå eller opretholde god miljøtilstand i havets økosystemer, og muliggøre en bæredygtig udnyttelse af havets ressourcer.

Stk. 2. Miljøministeren udarbejder havstrategier for at

⁵³ Bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter, BKG nr. 797 af 13/06/2023.

⁵⁴ <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/6954>

⁵⁵ Bekendtgørelse af lov om havstrategi, LBK nr. 123 af 01/02/2024.

- 1) beskytte, bevare og forebygge forringelse af havmiljøet og, hvor det er muligt, genoprette marine økosystemer i områder, hvor de er blevet negativt påvirket,
- 2) forebygge og reducere tilførsler til havmiljøet med henblik på gradvis at udfase forureningen og sikre, at der ikke er nogen væsentlige virkninger på eller risici for havets biodiversitet, de marine økosystemer eller menneskers sundhed eller retmæssige anvendelse af havet,
- 3) sikre de marine økosystemers evne til at håndtere forandringer og
- 4) sikre, at det samlede pres fra menneskelige aktiviteter er foreneligt med opnåelse af god miljøtilstand."

Lovændringen i 2017

Formålet med lovforslaget⁵⁶ var at etablere grundlaget for en fokuseret og effektiv forebyggelsesindsats over for introduktion og spredning af visse invasive arter i Danmark.

Lovforslaget gennemførte også en teknisk justering af bilag 1 til havstrategiloven, der har til formål at sikre en mere sammenhængende og konsekvent tilgang til tilstandsvurderingerne i medfør af havstrategirammedirektivet.

Lovforslagets pkt. 7 om forhold til EU-retten indeholdt ikke en vurdering i forhold til SMV-direktivet inden det blev sendt i høring og efterfølgende vedtaget i Folketinget.

3.4.6 Anmodning om præjudicielle spørgsmål til EU-Domstolen

Beskyt Jammerland Bugt anmoder om præjudiciel forelæggelse af følgende spørgsmål for EU-Domstolen:

1. Er etableringstilladelse til havvindmøllepark i henhold til Lovbekendtgørelse om fremme af vedvarende energi, LBK nr. 1031 af 06/09/2024 med senere ændringer, Bekendtgørelse nr. 812 af 21. juni 2024 om administration af internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttelse af visse arter vedrørende projekter om etablering m.v. af El-produktionsanlæg og El-forsyningsnet på havet, Bekendtgørelse nr. 797 af 13/06/2023 Bekendtgørelse om indsatsprogrammer for

⁵⁶ L 55 Forslag til lov om ændring af lov om naturbeskyttelse og lov om havstrategi, <https://www.ft.dk/samling/20171/lovforslag/155/index.htm>

vandområdedistrikter og LBK nr. 123 af 01/02/2024 Bekendtgørelse af lov om havstrategi omfattet af Europa-Parlamentet og Rådets direktiv af den 27. juni 2001 (2001/42) om vurdering af bestemte planer og programmets virkning på miljøet?

2. Er retsvirkningen af at Lovbekendtgørelse om fremme af vedvarende energi, LBK nr. 1031 af 06/09/2024 med senere ændringer, Bekendtgørelse nr. 812 af 21. juni 2024 om administration af internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttelse af visse arter vedrørende projekter om etablering M.V. af El-produktionsanlæg og El-forsyningsnet på havet, Bekendtgørelse nr. 797 af 13/06/2023 Bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter og LBK nr. 123 af 01/02/2024 Bekendtgørelse af lov om havstrategi omfattet af Europa-Parlamentet og Rådets direktiv af den 27. juni 2001 (2001/42) om vurdering af bestemte planer og programmets virkning på miljøet ikke har været miljøkonsekvensvurderet i henhold til SMV-direktivet, at tilladelse givet i henhold til Lovbekendtgørelse om fremme af vedvarende energi, LBK nr. 1031 af 06/09/2024 med senere ændringer, Bekendtgørelse nr. 812 af 21. juni 2024 om administration af internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttelse af visse arter vedrørende projekter om etablering m.v. af El-produktionsanlæg og El-forsyningsnet på havet, Bekendtgørelse nr. 797 af 13/06/2023 Bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter og LBK nr. 123 af 01/02/2024 Bekendtgørelse af lov om havstrategi omfattet af Europa-Parlamentet og Rådets direktiv af den 27. juni 2001 (2001/42) om vurdering af bestemte planer og programmets virkning på miljøet er ugyldig?

4. Forundersøgelsestilladelsens rammer

Forundersøgelsestilladelse – Jammerland Bugt (**bilag 1**) gives den 17. juni 2014. I ansøgning om forundersøgelsestilladelse beskrives projektet således, jfr. forundersøgelsestilladelsen, 2. afsnit:

"Projektet omfatter etablering af 40-80 møller á 3-7 MW med en totalhøjde over 150 m og en samlet kapacitet på 120-240 MW".

Energistyrelsens afgørelse, jfr. forundersøgelsestilladelsen er følgende:

"På baggrund af ansøgning af 22. februar 2014 samt tillægsansøgning af 3. marts 2014 om forundersøgelsestilladelse giver Energistyrelsen hermed European Energy A/S tilladelse til at gennemføre forundersøgelser med henblik på at opstille ovennævnte havvindmøller i Jammerland Bugt i henhold til § 22 og § 23, stk. 4 i lovbekendtgørelse nr. 1330 af 25. november 2013, bekendtgørelse om lov om fremme af vedvarende energi (VE-loven)".

Forundersøgelsestilladelsen indeholder således 3 vilkår, der alle skal overholdes.

1. Maksimalt antal møller 80
2. Maksimal størrelse møller 7 MW
3. Samlet kapacitet maksimalt 240 MW

I bilag 1 – Vilkår for tilladelsen til forundersøgelsestilladelsen (**bilag 1**) pkt. 5 angives følgende:

"I tilladelsen er der ikke taget stilling til antal af møller, møllernes størrelse, møllernes fundamenter og deres placering. Det forudsættes derfor, at dette fastlægges som led i forundersøgelserne".

Vilkårenes pkt. 5 henviser til, at antal møller kan være 40-80 og størrelsen af møllerne 3-7 MW. 3 MW mølle er 150 m høj og 7 MW mølle 199 m høj.

I bilag 1 – Vilkår for tilladelsen til forundersøgelsestilladelsen pkt. 6 angives følgende:

"Forundersøgelserne skal tage udgangspunkt i det "værst tænkelige scenarium": at der placeres 240 MW, og at møllerne har den maksimale højde".

"Den maksimale højde" henviser til højde på 7 MW mølle.

Den givne etableringstilladelse er til projekt, som indeholder 16 møller á 15 MW. 15 MW mølle er 256 m høje. Møllerne omfattet af etableringstilladelsen er således markant højere end angivet i forundersøgelsestilladelsens vilkår.

Forundersøgelsestilladelsen indeholder en forvaltningsafgørelse, indeholdende en tilladelse med angivne vilkår. Den retssikkerhed høringsprocedurer, administrative klageadgange og domstolsprøvelse indeholder i relation til forvaltningens afgørelse tilsidesættes, hvis de vilkår forvaltningsafgørelsen indeholder tilsidesættes væsentligt på et tidspunkt, hvor det ikke længere er muligt, at afgive høringssvar, indgive klage eller indbringe afgørelsen for domstolene.

Forundersøgelsestilladelsen har, fra denne blev givet i 2014 til i dag, givet projektudvikler en eksklusivret til området i Jammerland Bugt. Hvis området kan anvendes på afgørende anden måde end angivet i forundersøgelsestilladelsens vilkår, tilsidesættes også konkurrerende virksomheder og borgeres retssikkerhed, fordi tilladelsen i så fald reelt er uden grænser.

I overensstemmelse med ovennævnte fremgår af bemærkningerne til lovforslaget LEF 2013-02-06 nr. 135 at manglende overholdelse af forundersøgelsestilladelsens vilkår kan betyde, at forundersøgelsesrapport ikke kan godkendes.

Det gøres gældende, at forundersøgelsestilladelsen alene giver ret til at foretage forundersøgelser, og på grundlag heraf søge etableringstilladelse, til projekt indeholdende maksimalt 80 møller, maksimalt 7 MW store møller og med samlet kapacitet 240 MW. I fortsættelse heraf gøres det gældende, at det ansøgte projekt indeholder møller væsentligt større end 7 MW, og etableringstilladelse derfor ikke kan gives. Beskyt Jammerland Bugt gør gældende, at Energiklagenævnets afgørelse i konsekvens heraf skal ophæves og hjemvises til fornyet behandling. Hjemvisning skal ske med det formål at sikre, at etableringstilladelse er i overensstemmelse med forundersøgelsestilladelsens vilkår.

5. Overholdelse af miljøvurderingsloven og den visuelle belastning

Energistyrelsen har kontinuerligt og dokumenterbart siden april 2011 misforstået gældende regler vedrørende visuelle forhold.

Af "Rammer for kystnære havmøller og mindre havmølleparker, Energistyrelsen, april 2011 (**bilag 15**), side 5 fremgår følgende:

"Da staten har råderetten over søterritoriet, er der som udgangspunkt ingen pligt for staten til at imødekomme åben dør for ansøgninger. I den gældende VE-lov kan ansøgninger om forundersøgelse afslås, hvis et projekt på den pågældende lokalitet ikke skønnes at være relevant. Ansøgning kan fx afslås, såfremt etablering af en park må anses for udelukket af hensyn til miljø, sejladsikkerhed, skibsfart eller andet. Desuden vil en ansøgning ikke blive behandlet, hvis det skønnes, at der ikke er det fornødne tekniske og økonomiske fundament for projektets gennemførelse.

Er der på den anden side meddelt forundersøgelsestilladelse, og viser forundersøgelserne, at opstilling af vindmøller er mulig, har ansøgere krav på at modtage etableringstilladelse. Krav til teknisk og finansiell kapacitet kan stilles i forbindelse med etableringstilladelsen, som kan tidsbegrænses. Hvis møllerne opføres i overensstemmelse med vilkårene i etableringstilladelsen, har projektejereren krav på en produktionstilladelse, og møllerne kan overgå til drift.

Denne procedure gælder også for et projekt, som måske ikke er optimalt eller hensigtsmæssigt placeret i forhold til fx vindforhold, eller hvor der ikke er taget hensyn til visuelle forhold. Den, der først søger om opstilling af havmøller i et område, får retten til at udnytte dette om muligt ("først til mølle"). Dette vil være gældende, så længe det kan dokumenteres, at der er fremdrift i projektet, også selvom et bedre projekt bliver forslået umiddelbart efter.

Energistyrelsen har i mail af 6. maj 2015 til journalist Poul Pilgaard Johnsen, Weekendavisen (**bilag 16**), oplyst, at det er en fejl, når det i "Rammer for kystnære havmøller og mindre havvindmølleparker, Energistyrelsen, april 2011" er anført, at "denne procedure gælder også for et projekt, som måske ikke er optimalt eller hensigtsmæssigt placeret i forhold til fx vindforhold, eller hvor der ikke er taget hensyn til visuelle forhold". Energistyrelsen erkender fejlen i maj 2015 efter argumentation fra bl.a. Beskyt Jammerland Bugt og henvendelser fra pressen.

På grundlag af ansøgning af 22. februar 2012 giver Energistyrelsen forundersøgelsestilladelse den 17. juni 2014 (**bilag 1**), uden at der på daværende tidspunkt fandtes brugbare visualiseringer. Inden forundersøgelsestilladelse gives, gennemføres myndighedshøring, hvor Miljøministeriet, Naturstyrelsen i høringskrivelse af 2. maj 2014 til Energistyrelsen (**bilag 1 side 24-25**), bl.a. meddeler følgende:

"I det fremsendte materiale indgår der ikke en visualisering af et muligt projekt. Dog er det Naturstyrelsens umiddelbare opfattelse, at en vindmøllepark med en størrelse på mellem 40 og 80 møller ved Jammerland Bugt kan have en negativ påvirkning af kystlandskabet i bugten, En visualisering, som belyser påvirkningen af bl.a. kystlandskabet og de nærliggende sommerhusområder, er nødvendigt før en stillingtagen til om området kan bære et projekt af denne størrelse".

På trods af Naturstyrelsens høringssvar og på trods af Energistyrelsens opfattelse i 2014 af, at projektudvikler har krav på etableringstilladelse uden hensyn til visuelle forhold, gives forundersøgelsestilladelse uden visualiseringer. Det er en overtrædelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 2011-12-12 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (2011/92) art. 5, stk. 1, litra a).

Energistyrelsens fejlagtige opfattelse af, og kendskab til gældende regler vedrørende betydningen af visuelle forhold og gældende EU-regler, antages at være årsag til, at forundersøgelsestilladelse gives uden brugbare visualiseringer. Og det på trods af Naturstyrelsens høringssvar. Der er risiko for, at Energistyrelsens løbende dialog med projektudvikler European Energy A/S om udarbejdelse af Miljøkonsekvensrapport kan være påvirket af misforståelser af regler vedrørende visualisering. Endelig er der risiko for, at Energistyrelsen i forbindelse med det forvaltningsretlige skøn, som skal udøves i forbindelse med afgørelse om etableringstilladelse, har været påvirket af de processuelle fejl, misforståelse af reglerne har medført. Det bemærkes, at netop de visuelle forhold og støj er de emner, der har størst betydning for borgerne.

Som følge af Energistyrelsens fejlopfattelse af gældende regler om betydningen af visuelle forhold og processuelle fejl, gøres gældende, at Energistyrelsen ikke er habil til at træffe afgørelse om etableringstilladelse. Endvidere gøres det gældende, at processuelle fejl vedrørende visualiseringer og høringer i forbindelse med forundersøgelsestilladelse medfører, at etableringstilladelsen er ugyldig. Beskyt Jammerland Bugt gør gældende, at Energiklagenævnets afgørelse i konsekvens heraf skal ophæves og hjemvises til fornyet behandling. Hjemvisning skal ske med det formål at sikre, at høringsprocedure i forbindelse med forundersøgelsestilladelse overholdes og sikre habilitet hos myndighed der træffer afgørelse.

I Energistyrelsens Høringsnotat – Jammerland Bugt Kystnære Havvindmøllepark (myndigheder) af 17. december 2024 (**bilag 18**) side 3-4 angives følgende:

"Kommunalbestyrelsen i Kalundborg Kommune mener, at VVM-redegørelsen fremhæver væsentlige miljøpåvirkninger, som ikke skal tilsidesættes. Visuel påvirkning er den mest markante miljøpåvirkning og det er Kommunalbestyrelsens holdning, at vindmøllerne fortsat har en væsentligt negativ påvirkning af landskabet. Dette forhold bekymrer fortsat Kalundborg Kommune i forhold til den rekreative herligheds-værdi af Jammerland Bugts kyststrækninger."

Hertil bemærker Energistyrelsen følgende:

"Energistyrelsen er enig i, at projektet har en stor og væsentlig visuel påvirkning. Ved placering af store havvindmøller tæt på kysten kan det ikke undgås, at vindmøllerne vil påvirke de visuelle- og landskabelige forhold, og dermed også påvirke oplevelsen af kystlandskabet. Projektet her er ansøgt gennem den politisk vedtagne åben dør-ordning for havvindmøller, der netop gav mulighed for, at der etableres havvindmøller tæt på kysten. Der er i den tilhørende lovgivning ikke retningslinjer for, hvornår de visuelle påvirkninger fra et kystnært projekt kan karakteriseres som uacceptable."

Energistyrelsen vurderer, at det miljøvurderede projekt "240 MW, 16 møller, min. afstand til kysten på 6 km) falder indenfor rammerne af, hvad der er givet forundersøgelsestilladelse til, og dermed indenfor rammerne af, hvad der kan tillades indenfor åben dør-ordningen. Det er således også Energistyrelsens vurdering, at de visuelle effekter ved at gennemføre projektet ikke giver anledning til at afvise projektet af hensyn til de visuelle påvirkninger."

I Energistyrelsens Høringsnotat – Jammerland Bugt Kystnær Havmøllepark (borgere og foreninger) side 3-4 gentages Energistyrelsens bemærkninger.

Energistyrelsens bemærkninger indeholder to fejl.

For det første kan det politiske energiforlig 2012 og "den politisk vedtagne åben dør-ordning for havvindmøller" ikke tilsidesætte overholdelse af lovebekendtgørelse 2023-01-03 nr. 4 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) som gennemført gældende EU-direktiver. Af Energistyrelsens begrundelse følger reelt, at der ikke tages hensyn til visuelle forhold, og at behandling af visuelle

forhold i VVM-redegørelse samt ved høring af myndighed og offentlighed er uden betydning og indhold fordi "*den politisk vedtagne åben dør-ordning*" giver mulighed for opsætning af vindmøller uanset visuelle forhold. Denne konklusion når man, (fejlagtigt) frem til, fordi åben dør-ordningen blev besluttet i 2012. Beskyt Jammerland Bugt gør gældende, at alle godkendelsesprocedurer og regler herfor skal overholdes også for havvindmølleparker, der søges etableret via åben dør-ordningen og, at man ikke ved at benytte åben dør-ordningen fremfor offentligudbuds-ordningen, kan omgå disse regler. Hertil bemærkes det, at seneste VVM-lov trådte i kraft den 16. maj 2017 jfr. § 67, stk.1., som er dato for implementeringsfristen af den seneste ændring af VVM-direktivet fra 2014. Alt efter Energiforlig af 2012. Og altså love, der skal overholdes.

For det andet indeholder Energiforliget 2012 i alt 450 MW havvindmølleparker fordelt på to eller flere områder, heraf 50 MW forsøgs-møller. Den nu givende etableringstilladelse indeholder havmøller på 240 MW samlet i et område. Altså større havvindmøllepark end forudsat muligt ved Energiforliget af 2012.

Beskyt Jammerland Bugt gør gældende, at ovennævnte viser Energistyrelsens misforståelse af gældende regler vedr. betydningen af visuelle forhold. Beskyt Jammerland Bugt gør gældende, at Energiklagenævnets afgørelse i konsekvens heraf skal ophæves og hjemvises til fornyet behandling. Hjemvisning skal ske med det formål at sikre, at hensyn til visuelle forhold tages i betragtning i henhold til gældende regler.

FORSLAG TIL SAGENS BEHANDLING – ANMODNING OM SAGENS BEHANDLING VED LANDSRETTE SOM FØRSTE INSTANS:

Under henvisning til retsplejelovens § 226 anmodes om, at sagen behandles ved landsretten som første instans.

Sagen vedrører etableringstilladelsen til Jammerland Bugt Havvindmøllepark som rejser komplekse og principielle spørgsmål om fortolkning af EU's miljølovgivning, herunder SMV-direktivet og habitatdirektivet, samt dansk miljøvurderingslovgivning. Spørgsmålet om, hvorvidt etableringstilladelsen er givet i overensstemmelse med gældende EU-ret og nationale regler, har væsentlig betydning for fremtidige miljøgodkendelser.

Derudover indeholder sagen centrale forvaltningsretlige problemstillinger vedrørende Energistyrelsens overholdelse af krav til offentlig inddragelse, høringsprocedurer og habilitet samt efterlevelse af vilkårene i forundersøgelsestilladelsen. Disse forhold har principiel betydning for retssikkerheden i lignende miljøsager. Projektets omfang og karakter har samtidig stor offentlig interesse, da etableringstilladelsen giver eksklusiv ret til et større havområde og har væsentlige miljømæssige og lokale samfundsmæssige konsekvenser, herunder visuelle og støj-mæssige påvirkninger. Denne betydelige påvirkning af lokalområdet og vindmølleparkens betydelige energimæssige størrelse, har stor samfundsmæssig interesse.

Sagen er således af stor samfundsmæssig betydning, da den vedrører balancen mellem klimaindsats og miljøbeskyttelse, men i særdeleshed også korrekt implementering af EU-retten i dansk forvaltningspraksis. Derudover rejser sagen tvivl, i forholdet mellem den politisk valgte åben-dør ordning for havvindmøller, og brugen af retsregler på området. Herunder særligt den miljømæssige belastning og den offentlige inddragelse, i en sag af stor offentlig interesse.

På baggrund af ovennævnte forhold er Beskyt Jammerland Bugt af den overbevisning, at sagen opfylder betingelserne for behandling ved landsretten som første instans, jf. retsplejelovens § 226, idet sagen både vedrører spørgsmål af særlig principiel karakter og har væsentlig offentlig interesse. Derfor anmodes om, at sagen overføres til landsretten som første instans.

BILAG

Bilag 1	Forundersøgelsestilladelse – Jammerland Bugt, 17. juni 2014
Bilag 2	Miljøkonsekvensrapport Jammerland Bugt Kystnær Havmøllepark, 16. februar 2024
Bilag 3	Høringssvar til Jammerland Bugt Kystnær Havmøllepark, 30. maj 2024 – Beskyt Jammerland Bugt

Bilag 4	Tilladelse til etablering af elproduktionsanlægget Jammerland Bugt Kystnær Havmøllepark ("Etableringstilladelse"), 17. december 2024
Bilag 5	Energiklagenævnets afgørelse i sag om klage over Energistyrelsens afgørelse af 17. december 2024 om tilladelse til etablering af Jammerland Bugt Kystnær Havmøllepark, 23. maj 2025
Bilag 6	Vejledning fra Miljøstyrelsen, Vejledning nr. 51, februar 2021 Støj fra vindmøller
Bilag 7	Luftbåren støj i driftsfasen, juni 2023 - Rambøll
Bilag 8	Notat nr. N6.002.25 Vindmøllestøj Svallerup, 8. januar 2025 – Sweco Danmark A/S
Bilag 9	Notat nr. N6.012.25 Vindmøllestøj Svallerup strand, 19. februar 2025 – Sweco Danmark A/S
Bilag 10	Byggesag 14.03.95 Kalundborg kommune (tidligere Gørlev kommune) Opførelse af vindmølle Svallerup Søvej 12
Bilag 11	European Energy, Hvidbog – Myndigheder, juli 2019 side 23-26
Bilag 12	Svallerup Sommerhusområde – illustration
Bilag 13	Flagermus, vindmøller og solceller. Uddybning af udvalgte emner i Håndbog om dyrearter på Habitatdirektivets bilag IV, del 2 Fagligt notat fra DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, 10. februar 2025
Bilag 14	Forslag til vilkår i forhold til beskyttelsen af flagermus – Jammerland Bugt Havmøllepark, Rambøll 22. oktober 2024

- Bilag 15 Rammer for kystnære havmøller og mindre havmølleparken, april 2011 – Energistyrelsen
- Bilag 16 Mail af 6. maj 2015 fra Energistyrelsen til Weekendavisen
- Bilag 17 Energistyrelsen Høringsnotat – Jammerland Bugt Kystnær Havmøllepark (myndigheder), 17. december 2024

Ringsted, den 10. oktober 2025

Brian Hebel Andersen