

- Søndervig Beboerforening
- Vattenfall Vindkraft A/S
- Energistyrelsen

12. november 2018

18/00398-3

AFGØRELSE
i sag om Søndervig Beboerforening - Energistyrelsen

Energiklagenævnet har modtaget en klage fra Søndervig Beboerforening over Energistyrelsen's afgørelse af 22. december 2016 om tilladelse til etablering af havvindmølleparken Vesterhav Syd.

Energiklagenævnet kan ikke realitetsbehandle klagen, da klager ikke er klageberettiget. Klagen afvises derfor.

Energiklagenævnets afgørelse er truffet i henhold til delegation af 9. maj 2018 fra formanden, jf. § 4, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 664 af 19. juni 2006 om forretningsorden for Energiklagenævnet.

Med venlig hilsen

Stine Bukdahl
Chefkonsulent, cand.jur.

Energiklagenævnet

NÆVNESES HUS

Toldboden 2

8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00

CVR-nr. 37 79 55 26

EAN nr. 5798000026070

ekn@naevneshus.dk

www.naevneshus.dk

1. Klagen til Energiklagenævnet

Energiklagenævnet har den 21. januar 2017 modtaget en klage over Energi-styrelsens afgørelse af 22. december 2016. Ved afgørelsen gav Energistyrelsen Vattenfall Vindkraft A/S (herefter Vattenfall) tilladelse til etablering af havvindmølleparken Vesterhav Syd. Tilladelsen blev givet med hjemmel i § 25 i lov om fremme af vedvarende energi (VE-loven)¹ og § 22 a i lov om elforsyning (elforsyningsloven).²

Klager er en grundejerforening, der har til formål at varetage opgaver af fælles interesse for fastboende, sommerhusejere samt erhvervsdrivende i Søndervig området.

2. Sagens oplysninger

I marts 2012 indgik den daværende regering en energipolitisk aftale med Folketingets øvrige partier, bortset fra Liberal Alliance, om Danmarks energipolitik i perioden 2012-2020. Et af hovedelementerne i aftalen er en begrænsning af fossile brændsler samtidig med, at andelen af vedvarende energi øges. Den vedvarende energi øges blandt andet ved en udbygning af vindkraften på havet. Målsætningen er, at elproduktionen fra vindmøller skal udgøre 50 % af elforsyningen i 2020. Herved vil Danmark leve op til sine klimapolitiske forpligtelser i forhold til EU regionalt i forhold til at nedbringe udslippet af CO₂ og øge andelen af vedvarende energi³ og FN globalt⁴.

I oktober 2012 kom Havvindmølleudvalget⁵ med den endelige rapport⁶ omhandlende en screening af egnede placeringer til kystnære havvindmølleprojekter op til 200 MW pr. område indenfor 20 km fra kysten. Den mere kystnære placering af mindre havvindmølleparker er foretaget ud fra det primære ønske om at holde omkostningerne til udbygningen nede. På baggrund af landskabelige og visuelle hensyn, fandt Havvindmølleudvalget, at havvindmøller med en højde på 200 meter skulle have en mindste afstand på 4 km ud for byer og sommerhusområder.

Som led i opfølgningen på Energiaftale 2012 og Aftale om tilbagerulning af

¹ Jf. lovbekendtgørelse nr. 1288 af 27. oktober 2016 om fremme af vedvarende energi, der var gældende på afgørelsestidspunktet, men nu erstattet af lovbekendtgørelse nr. 1003 af 27. juni 2018 om fremme af vedvarende energi.

² Jf. lovbekendtgørelse nr. 418 af 25. april 2016 om elforsyning, der var gældende på afgørelsestidspunktet, men nu erstattet af lovbekendtgørelse nr. 1009 af 27. juni 2018 om elforsyning.

³ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. [406/2009/EF](#) af 23. april 2009 om medlemsstaternes indsats for at reducere deres drivhusgasemissioner med henblik på at opfylde Fællesskabets forpligtelser til at reducere drivhusgasemissionerne frem til 2020, og direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder, artikel 3.

⁴ Kyoto-protokollen af 11. december 1997, senere ændret ved Paris-aftalen af 12. december 2015.

⁵ Havvindmølleudvalget blev nedsat af den daværende regering i 2012, for at lave en screening af egnede placeringer til kystnære havvindmølleprojekter op til 200 MW.

⁶ Kystnære havmøller i Danmark – Screening af havvindmølleplaceringer indenfor 20 km fra kysten, oktober 2012. Endelig rapport.

FSA (forsyningsikkerhedsafgifter) mv. og lempelser af PSO-afgiften⁷ af 14. juli 2014⁸, blev de 350 MW kystnære havvindmølleparker Vesterhav Syd og Vesterhav Nord sendt i udbud.

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

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

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

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

Den 22. december 2016 indgik Energistyrelsen og Vattenfall ”Aftale om forpligtelse til at etablere og nettilslutte et elproduktionsanlæg, Vesterhav Syd, i Nordsøen” og ”Aftale om forpligtelse til at etablere og nettilslutte et elproduktionsanlæg, Vesterhav Nord, i Nordsøen”.

Den 21. januar 2017 påklagede klager Energistylensens tilladelse til etablering af havvindmølleparken Vesterhav Syd til Energiklagenævnet, idet klager ønsker at havvindmøllerne placeres i Esbjerg-området, alternativt så langt fra kysten som muligt for at mindske den visuelle påvirkning af det kystnære landskab mest muligt.

Energiklagenævnet har indledningsvist taget stilling til, hvorvidt klager er klageberettiget eller ej.

⁷ PSO-afgiften – *Public Service Obligation* – blev indført af Folketinget i 1998, for at fremme en miljøvenlig elproduktion fra vedvarende energikilder som f. eks. vindmøller. PSO-afgiften blev underkendt af EU-Kommissionen i 2016, fordi den også blev pålagt udenlandske selskaber, selvom de ikke kunne modtage støtte fra Danmark til deres elproduktion fra vedvarende energikilder. Et bredt flertal i Folketinget blev enige om at udfase PSO-afgiften fra 2017-2022. EU-Kommissionen betingede sin godkendelse til forslaget, med at Danmark øger transmissionskapaciteten til nabolandene for at fremme øget konkurrence og handel med elektricitet.

⁸<https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2014/07/aftale-om-tilbagerulning-af-fsa-mv.-d.-og-lempelser-af-pso/>.

3. Klagers bemærkninger

Til støtte for klagen over Energitilsynets tilladelse til etablering af havvindmølleparken Vesterhav Syd har klager navnlig anført følgende:

”[...]

Jeg er formand for Søndervig Beboerforening og har de sidste 25 år haft sommerhus i Søndervig.

Såvel jeg som min bestyrelse mener, at det er en katastrofe at placere kystnære vindmøller så tæt på stranden, som det er planen. Møllerne kommer efter planen til at stå mellem 4 og 10 km fra kysten. Planen er, at de vindmøller, som skal placeres her bliver 190 m høje. Det er de højeste vindmøller i drift indtil videre.

Søndervig er et af de vigtigste strandturistområder i landet, og det er et område, hvor sommerhusområdet ligger tæt på stranden. Såvel sommerhusejerne som vore turister er meget bekymrede. Det vil uden tvivl betyde stor reduktion af turismen i området, og det er et af de allervigtigste erhverv. Der er beskæftiget over 3.000 medarbejdere i turistindustrien i Ringkøbing/Skjern Kommune. Sommerhusudlejterne har lavet en rundspørge blandt deres kunder, og her sagde 2/3, at hvis der kom vindmøller så tæt på kysten, så ville de finde et andet sted at holde ferie.

Der er sket meget siden energiforliget om de kystnære vindmøller i 2012. Det seneste udbud af havvindmøller, som kommer til at ligge omkring 20 km fra kysten, giver kun 1 øre mere i produktionspris, end de vindmøller, som er planlagt ved Søndervig.

Placer i stedet de vindmøller, som nu er planlagt ud for Esbjerg, hvor der er plads. Esbjergs borgmester har givet udtryk for, at han gerne vil have dem her. Der er mange møller i forvejen, og man kan placere dem på en havbund med lille havdybde, selv om de skal placeres længere ude. Her er også i forvejen installationer til møller, så det må også blive en fordel økonomisk.

Det har tidligere været hævdet, at der blandt befolkningen var accept af placeringen af møllerne. Det er ikke rigtigt. Borgmesteren her i kommunen har ikke gjort sig den ulejlighed at undersøge, hvordan holdningen er. Han har bare for enhver pris skubbet på for at få vindmøllerne, fordi han tror, at det er en fordel for Hvide Sande havn, hvor hans gode venner har stærke interesser. Han har overhovedet ikke villet høre på turistindustrien og sommerhusejerne. Vi sommerhusejere og lokale beboere er meget bekymrede for, at vindmøllerne vil ødelægge vores område.

Den vigtigste grund til, at sommerhusejere og turister kommer, er indtrykket af uspolet natur i form af udsigt over havet helt ud til, hvor horisonten ender, fantastiske solnedgange, en flot stjernehimmel uden indirekte lys og en ro, hvor man kun hører havet bruse.

Med havvindmøllerne bliver den frie udsigt over havet afbrudt af roterende møllevinger, solnedgangen og en dejlig dag ved stranden bliver ødelagt af lysglimt fra de roterende møllevinger, om natten vil stjernehimmels lys blive domineret af blinkende røde lygter og der vil

komme lavfrekvent støj. Det med støjen ser ikke ud til er behandlet i VVM-redegørelsen. Forskere har fundet ud af, at store vindmøller giver mere lavfrekvent støj, end mindre vindmøller. Se artiklen <http://videnskab.dk/teknologi/store-vindmoller-laver-mest-lavfrekvent-stoj>.

Vindmøllerne vil betyde, at den herlighedsværdi, der er ved at være turist i Søndervig, bliver spoleret.

Der er ikke noget, som afbryder synet af og lyden fra vindmøllerne for dem, som færdes på stranden og i sommerhusområderne, i modsætning til vindmøller på land, hvor der er træer huse o.l. Derfor kommer vindmøller her til at virke meget mere dominerende, end møller på land. Det mener jeg ikke, at man har taget hensyn til i VVM-redegørelsen.

Man har valgt at placere vindmøller i stort set én række i en strækning på ca. 15 km. Det betyder, at det stort set ikke er muligt at færdes i Søndervig området på stranden uden at se på vindmøller. Jeg mener, at man bør undersøge, om man ikke kan rykke dem ned til det sydligste område og så placere dem i flere rækker i et fornuftigt mønster. Her er det muligt at finde en placering, hvor der ikke er ret meget bebyggelse bagved.

Konklusionen er, at jeg klart vil fraråde at placere kystnære møller ved Søndervig.

Skulle det ikke kunne lade sig gøre at undgå møllerne, vil jeg foreslå følgende alternativer i prioriteret rækkefølge:

1. De planlagte vindmøller flyttes til Esbjerg-området, hvor der i forvejen er flere vindmølleparker.
2. Møllerne rykkes ud på 20 km's afstand fra kysten, hvilket er inden for det område, som forliget omfatter.
3. Møllerne placeres mere samlet i et område i den sydlige del, hvor der ikke er så meget bebyggelse og dermed turisme.

[...]"

Energiklagenævnet anmodede ved e-mail af 1. marts 2017 om klagers bemærkninger til, på hvilken baggrund klager kan anses for, at have en væsentlig og individuel interesse i Energistyrelsens afgørelse af 22. december 2016.

Til støtte for klagers væsentlige og individuelle interesse i Energistyrelsens afgørelse af 22. december 2016, er oplyst følgende:

"[...]"

Jeg kan ikke se, at den lovgivning mv., der henvises til, kan anvendes på dette projekt. Her er tale om et område af en betragtelig størrelse, der bliver berørt af opstillingen af kystnære havmøller. Dette område har mellem 3.000 og 4.000 lodsejere, som mere eller mindre bliver

berørt at projektet. Det vil ifølge Vattenfalls prospekt strække sig over en 15 km lang strækning af kysten på Holmsland Klit – ud fra et synsmæssigt udgangspunkt vil strækningen være længere. Hertil kommer, at der er tale om usædvanlig høje møller tæt på land. Det vil gøre de synsmæssige ulemper meget store. Dertil kommer, at man heller ikke ved, hvordan området bliver påvirket af lavfrekvent støj, og lysglimtene vil ødelægge den fantastisk flotte stjernehimmel, som vi netop har i vores område. Jeg henviser her til hjemmesiden lysforurening.dk.

[...] Søndervig Beboerforening repræsenterer 1.500 sommerhusejere og fastboende, og vores område strækker sig fra Troldedalen i nord til Marehalmen i syd. Hele vores område bliver påvirket af de planlagte vindmøller, hvis de bliver etableret, idet området vil falde væsentlig i værdi. Det er netop den frie natur med udsigten over et uberørt hav, som er det, som vi sælger i vores område. Vindmøllerne vil få den virkning, at prisen på sommerhusene vil falde væsentligt i værdi og det vil blive vanskeligt at leje dem ud. Mange af vores tyske turister kommer fra et industriområde i Tyskland, og de nyder at komme til at område, som i modsætning til det område, som de kommer fra, ikke er domineret af industri. Den herlighed vil forsvinde med møllerne. [...]”

Energiklagenævnet anmodede ved e-mail af 10. juni 2017 om klagers bemærkninger til, hvorvidt klager berøres af støjen fra havvindmøllerne.

Klager har ved e-mail af 25. juni 2017 anført følgende vedrørende støjen fra havvindmøllerne:

”[...] Det bilag som er vedhæftet jeres skrivelse beskriver med al tydelighed, at VVM-redegørelsen ikke er fyldestgørende – ikke mindst for så vidt angår den lavfrekvente støj. Vattenfall arbejder videre med projektet, uden at dette er undersøgt. Det er simpelthen ikke i overensstemmelse med almindelig retssikkerhed. Vi ved end ikke, om møllerne bliver 190 eller 220 m høje, eller for den sags skyld en helt anden højde. Der er vist ikke meget tvivl om, at støjen stiger med højden, og at støjen transporteres langt over vand, hvor der ikke er meget, der kan bremse den.

Min klage omfatter ikke kun den lavfrekvente støj, men den omfatter alle miljømæssige forhold. Det bilag, som I har medsendt viser med al tydelighed, at støjforholdene med den placering og den højde, der er planlagt, ikke er undersøgt til bunds. Derfor bør projektet stoppes, indtil det er bragt på plads. Det kan ikke passe, at det er den enkelte borger, der skal sørge for disse tekniske undersøgelser. Det må og skal være myndighederne, der sikrer, at der ikke begås en miljømæssig brøler af de helt store, hvilket jeg er meget bange for er ved at ske.

*Det kan ikke være rigtigt, at man som borger skal være underkastet særlige forhold for at få sin sag vurderet. Det må være således, at alle borgere, som i tilstrækkelig grad er generet af møllerne, har mulighed for at få deres sag vurderet.
[...]"*

Energiklagenævnet bad endvidere den 19. december 2017 klager om at fremsende vedtægter for foreningen. Energiklagenævnet vejledte i den forbindelse nærmere om reglerne vedrørende klageberettigelse.

Klager fremsendte den 30. december 2017 vedtægter for grundejerforeningen, hvoraf følgende fremgår af § 2:

"Foreningens formål er at varetage opgaver af fælles interesse for fastboende, sommerhusejere samt erhvervsdrivende i Søndervig området, herunder opgaver der forudsætter samarbejde med offentlige myndigheder."

Energiklagenævnet anmodede desuden ved e-mail af 13. september 2018 om klagers bemærkninger til Energistyrelsens e-mail af 8. februar 2018 vedrørende notat af 17. november 2017 om lydudbredelse over vand.

Klager har ikke fremsendt bemærkninger hertil.

4. Energistyrelsens bemærkninger vedrørende klageberettigelse

Energiklagenævnet har ved e-mail af 11. januar 2017 anmodet Energistyrelsen om sagens materiale samt om bemærkninger til klagen. Energistyrelsen har den 1. februar 2017 afgivet følgende bemærkninger:

"[...]

I forhold til den konkrete afgørelse har Energistyrelsen vurderet, at det alene er afgørelsens modtager (altså Vattenfall A/S), som er part i sagen.

Energistyrelsen her herved lagt vægt på, at alene Vattenfall A/S har en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald, mens der ikke blandt borgere, virksomheder og andre i området er konstateret nogen, der er væsentlig og individuelt berørt af afgørelsen.

Til ovenstående skal endvidere bemærkes, at der ved udarbejdelse af VVM-redegørelsen for projektet, er identificeret en række personer, som har været anset for at have en individuel interesse i forhold til aktiviteter på land.

[...]"

Støjbelastningens indflydelse på klageberettigelse

Energiklagenævnet anmodede ved e-mail af 21. april 2017 (citeret nedenfor) om Energistyrelsens bemærkninger til, hvorvidt støjberegningsmetoder for lav- og højfrekvent støj fra havvindmøller vurderes at have indflydelse på klageberettigelsen:

"[...]

Energiklagenævnet ønsker i forbindelse med behandling af klagesagerne over Energistyrelsens tilladelser til etablering af de kystnære havvindmølleparker Vesterhav Syd og Vesterhav Nord at høre Energistyrelsen vedrørende støjbelastningen fra havvindmøller i forhold til spørgsmålet om klageberettigelse. I den forbindelse om støjpåvirkningen er forskellig alt efter om et sommerhus er beliggende højt på toppen af en klit, eller bagved flere andre sommerhuse og bagved en klit.

Det fremgår af BEK nr. 1736 af 21/12/2015 om støj fra vindmøller og den tidligere bekendtgørelse fra 2006, at grænseværdien for høj- og lavfrekvent støj er de samme, selvom der er i 2017 er tale om havvindmøller med en højde på 190 meter og med en ydeevne på 9 MW. VEJ nr. 9214 af 11/05/2012, behandler stort set ikke støj fra havvindmøller, men kun landmøller. Flere af klagerne har sået tvivl om, hvorvidt den anvendte målemetode fra 2006 tager højde for høj- og lavfrekvent støj fra havvindmøller, der står længere ude end 1000 meter fra kysten. I dag benytter blandt andet Storbritannien og Sverige en nyere målemetode ("Parabolic equation") til beregning af støj fra offshore havvindmøller.

[...]"

Energistyrelsen indhentede på den baggrund følgende notat fra Miljøstyrelsen, som blev videresendt til Energiklagenævnet den 31. maj 2017:

"[...]

Beregning af støj fra havvindmøller

Baggrund om bekendtgørelsen om støj fra vindmøller

Bekendtgørelsen om støj fra vindmøller fastlægger bindende støjgrænser for den samlede støj fra alle vindmøller i et område. Støjgrænserne gælder for alle vindmøller i Danmark uanset om de er placeret på land eller på havet. Den tidligere bekendtgørelse nr. 1518 af 14. december 2006 om støj fra vindmøller omfattede ikke krav til lavfrekvent støj fra vindmøller, men med bekendtgørelse nr. 1284 af 15. december 2011 om støj fra vindmøller, som trådte i kraft 1. januar 2012, blev der indført bindende støjgrænser for lavfrekvent støj.

Støjgrænserne skal overholdes ved boliger i det åbne land og i områder for støjfølsom arealanvendelse, og de gælder for alle vindmøller uafhængigt af møllernes størrelse og ydeevne. Støjgrænserne gælder for den beregnede støjbelastning, og beregningerne skal gennemføres efter anvisningerne i bekendtgørelsen om støj fra vindmøller. I beregningerne forudsættes fladt terræn, og der tages således ikke hensyn til eventuelle bygningers eller klitbakkers skærmende effekt, som pga. moderne vindmøllers højde vurderes at være begrænset.

Der er i april 2017 bragt en artikel i Weekendavisen om beregning af støj fra vindmøller på havet, hvor den danske beregningsmetode kritiseres for at undervurdere den mulige støjbelastning, som vindmøllerne kan give anledning til ved boliger på land. I artiklen fremhæves en svensk beregningsmetode som værende mere retvisende end den danske, idet den svenske metode indregner bidrag fra såkaldte multiple refleksioner over vand, som kan føre til højere støjniveauer end almindelig (sfærisk) lydudbredelse. Endvidere anføres i artiklen, at den svenske metode er valideret ved målinger over store afstande over vand, mens den danske metode ikke er valideret for afstande over 1000m. I artiklen fremgår en række misforståelser, som er beskrevet nedenfor.

Miljøstyrelsen har på baggrund af artiklen anmodet Miljøstyrelsens referencelaboratorium for støjmålinger og beregninger om en redegørelse i forhold til de i artiklen nævnte forhold, som Miljøstyrelsen har modtaget i udkast. Miljøstyrelsen kan på den baggrund oplyse følgende:

Miljøstyrelsens vejledende udtalelse

Det er Miljøstyrelsens vurdering, at multiple refleksioner kan forekomme ved lydudbredelse over vand, og at de i givet fald kan optræde over en hvis afstand, der kaldes tærskelafstanden. Denne tærskelafstand afhænger bl.a. af de meteorologiske forhold som graden af medvind fra vindmøllerne mod kysten samt temperaturrens variation med højden. Jo højere tærskelafstanden er, jo mindre betydning har de multiple refleksioner for støjen på land.

Det må konkluderes, at der pt ikke findes en fyldestgørende model, der præcist kan beregne tærskelafstanden, men den eksisterende viden peger dog på, at tærskelafstanden for multiple refleksioner må forventes at stige med højden af lydkilden over havet. Det er derfor Miljøstyrelsens vurdering, at den svenske beregningsmetode for støj fra havvindmøller overvurderer betydningen af multiple refleksioner, når der er tale om støjkluder, der er væsentligt højere end 30 m.

I det følgende kommenteres de rejste spørgsmål nærmere:

Beregningsmetoder

Parabolic Equation (PE) metoden er en meget detaljeret teoretisk model baseret på den paraboliske ligning. PE-metoden er kendt som en pålidelig metode til at prædikere virkningen af komplicerede meteorologiske forhold på lydudbredelse, men den meget høje detaljeringsgrad i metoden betyder dog, at regnetiden i det fulde frekvensområde bliver meget betydelig. PE-metoden er en meget anvendt universitets-metode, men den er ikke anvendelig som generel støj kortlægningsmetode. Den svenske metode er ikke en PE-metode, men den er, ligesom den danske metode, en forenklet beregningsmetode.

Den danske metode, der er fastlagt i bekendtgørelsen om støj fra vindmøller, er baseret på Nord2000, som er en detaljeret beregningsmetode, der indeholder forskellige valgmuligheder for beregning af lydudbredelse. Den svenske og den danske metode for beregning af støj fra havvindmøller er næsten identiske, på nær at den svenske metode indeholder et beregningsled, der for afstande over 1000 m (tærskelafstanden) tager højde for multiple refleksioner på havoverfladen, hvilket den danske metode ikke gør. Dette betyder, at der i den svenske metode for afstande over 1000 m regnes med, at afstands dæmpningen af lyden er 3 dB for hver gang afstanden fordobles, mens den danske metode indebærer, at afstands dæmpningen af lyden er 6 dB for hver gang afstanden fordobles. Den svenske metode giver således på store afstande højere beregningsresultater end den danske metode.

Ifølge Miljøstyrelsens oplysninger er de svenske valideringsmålinger over vand alene udført for en 30 m høj lydkilde, én afstand på ca. 10 km og kun for frekvenserne 80 Hz, 200 Hz og 400 Hz. Der foreligger således ikke verifikationer af den svenske beregningsmetode for andre afstande, andre kildehøjder eller andre lydfrekvenser end de nævnte.

Nord2000 metoden blev i 2009 videreudviklet til høje støj kilder (som vindmøller) og der er gennemført valideringsmålinger over land i både bakket og fladt terræn og for forskellige afstande mellem 500 og 1500 m. Nord2000 kan også anvendes over vand for større afstande end 1000 m, men præcisionen kendes ikke over 1000 m, da der ikke er foretaget validerende beregninger eller målinger udover denne afstand. Nord2000 indeholder dog en såkaldt kohærent metode, der tager højde for multiple refleksioner ved lydudbredelse over vand, og med den metode fås for en 30 m høj støj kilde god overensstemmelse med de svenske målinger på 10 km afstand og lige så god overensstemmelse som med den svenske beregningsmetode. Beregningerne med Nord2000 bekræfter også, at tærskelafstanden for multiple refleksioner for en 30 m høj lydkilde

ligger omkring 1000 m.

Anvendes den kohærente metode i Nord2000 viser beregningsresultater for forskellige højder af lydkilden, at tærskelafstanden for multiple refleksioner over vand øges med højden af lydkilden. For en 100 m høj lydkilde viser beregningerne med den kohærente metode, at der ikke optræder multiple refleksioner for afstande mindre end 4-5 km. I en svensk Ph.d.-afhandling fra 2003 er der gennemført beregninger med PE-metoden for lydudbredelse over vand fra en 65 m høj lydkilde. Det konkluderes i afhandlingen, at beregningerne ikke viser multiple refleksioner for afstande mindre end 2500-3000m. Beregningerne er alene udført for en lydfrekvens på 50 Hz, og resultaterne kan derfor ikke generaliseres, men de bekræfter indikationen fra Nord2000-beregningerne om en reduktion i virkningen af multiple refleksioner med stigende højde af lydkilden.

Vesterhav Syd og Vesterhav Nord

Energistyrelsen har oplyst, at navhøjden for de planlagte vindmøller ved Vesterhav Syd og Vesterhav Nord projekteres til minimum 90 m. For en støjkilde af denne højde er det Miljøstyrelsens vurdering, at den svenske model med en tærskelafstand på 1000 m vil overvurdere støjbidraget fra multiple refleksioner, idet det må forventes, at tærskelafstanden for støjkluder med denne højde er væsentligt større end 1000 m.

Hvis den danske beregningsmetode, ligesom det er gjort i den svenske metode, suppleres med et beregningsled, der på samme måde indregner bidrag fra multiple refleksioner, men med en tærskelafstand på 4000 m for en 90 m høj støjkilde, jf. resultaterne af beregningerne med den kohærente metode i Nord2000, kan et supplerende muligt støjbidrag fra multiple refleksioner estimeres for havvindmølleparkerne Vesterhav Syd og Vesterhav Nord. Som det fremgår af VVMredegørelsen forventes vindmøllerne placeret med afstande fra kysten mellem 4 km og 8-9 km. Under disse forudsætninger vil det supplerende støjbidrag fra hver enkelt vindmølle efter Miljøstyrelsens umiddelbare vurdering kunne beregnes til at variere mellem 0 og ca. 3 dB, og det samlede supplerende støjbidrag fra alle vindmøller vil i beregningspunkter på land følgelig være mindre end 3 dB.

Det skal understreges, at denne beregning af et supplerende støjbidrag ikke er verificeret, men baseret på forudsætninger om tærskelafstande som efter Miljøstyrelsen opfattelse bør belyses nærmere. Miljøstyrelsen har derfor heller ikke på nuværende tidspunkt ikke et fyldestgørende grundlag for at gennemføre en ændring af beregningsmetoden i bekendtgørelsen om støj fra vindmøller.

Da luftabsorptionen over store afstande er meget stor for højere lydfrekvenser, må det antages, at multiple refleksioner først og fremmest vil kunne være relevante at vurdere ift. lavfrekvent støj. I de to projekter er der beregnet lavfrekvent støj indendørs i de mest belastede punkter på mindre end 16 dB, hvilket er 4 dB under grænseværdien på 20 dB. Et supplerende bidrag på mindre end 3 dB vil derfor ikke føre til et samlet beregningsresultat, der er højere end grænseværdien på 20 dB.
[...]"

Energistyrelsen fremsendte desuden ved e-mail af 8. februar 2018 notat af 17. november 2017 om lydudbredelse over vand fra Miljøstyrelsens referencelaboratorium samt udtalelse af 30. januar 2018 fra Miljøstyrelsen, hvoraf fremgår følgende:

"Miljøstyrelsen har nu offentliggjort det endelige notat om lydudbredelse over vand fra Miljøstyrelsens referencelaboratorium. Notatet beskriver referencelaboratoriets anbefalinger til en tilføjelse til beregningsmetoden for støj fra vindmøller på havet, som den er fastlagt i bekendtgørelsen om støj fra vindmøller. I notatet anbefales en tilføjelse til beregningsmetoden, som er et beregningsled, der forøger den beregnede støjbelastning i forhold til den gældende metode, og hvor den konkrete værdi af dette beregningsled afhænger af vindhastighed, vindmøllens navhøjde og afstanden til kysten.

Resultatet af den nye undersøgelse og dens anbefalinger vil indgå i det pågående arbejde med miljøvurdering og mulige ændringer af vindmøllebekendtgørelsen, som forventes sendt i offentlig høring her i 2018.

Det er Miljøstyrelsens vurdering, at støjberegninger for kystnære havvindmølleparker med møllenavhøjder, layout for opstilling og afstande til kysten, som det fremgår af VVM-redegørelserne for Vesterhav Nord og Syd, hvor referencelaboratoriets anbefalinger til en korrektion indgår, vil føre til ca. 1 dB højere beregningsresultater end beregninger med den i dag gældende metode."

Retsvirkningerne af to domme fra EU-Domstolen

Energiklagenævnet anmodede ved e-mail af 27. juni 2017 om Energistyrelsens bemærkninger til retsvirkningerne af to domme fra EU-Domstolen i forhold til hjemmelsgrundlaget⁹ for vindmøllebekendtgørelsen¹⁰, hvortil Energistyrelsen henviste til Miljø- og Fødevareministerens endelige svar på spørgsmål 243 fra Energi-, Forsynings- og Klimaudvalget 2016-17 EFK, hvortil Energistyrelsen havde følgende bemærkninger:

⁹ SMV-direktivet, Direktiv 2001/42/EF om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet.

¹⁰ Bekendtgørelse nr. 1736 af 21. december 2015 om støj fra vindmøller og den tilhørende Vejledning nr. 9214 af 16. maj 2012 om vindmøller.

”[...]

Tvivl om gyldigheden af vindmøllebekendtgørelsen

For så vidt angår gyldigheden af vindmøllebekendtgørelsen efter EU-Domstolens afgørelse i sagerne C-290/15 og C-379/15 og artiklen af professor, dr. jur. Peter Pagh har Energistyrelsen været i kontakt med Miljø- og Fødevarerministeriet, som henviser til miljø- og fødevarerministerens svar på Folketingsspørgsmål 243 af 6. april 2017, EFK Alm. del endelig svar på spørgsmål 243. Heraf fremgår:

”Svar

Miljø- og Fødevarerministeriet er i øjeblikket ved at analysere dommene fra EU-domstolen om miljøvurdering af planer og programmer. Justitsministeriet vil blive inddraget i vurderingen. Analysen vil blive færdiggjort hurtigst muligt.

Når analysen er færdig, vil Miljø- og Fødevarerministeriet forholde sig til dommenes konsekvenser for bl.a. vindmøllebekendtgørelsen. Indtil da bør sagsbehandlingen efter ministeriets opfattelse ske efter gældende regler.”

For yderligere svar i forhold til denne problemstilling henviser Energistyrelsen til Miljø- og Fødevarerministeriet, som er ansvarlig ressortmyndighed for vindmøllebekendtgørelsen.

...

Den verserende klagesag i Energiklagenævnet

For så vidt angår bemærkninger i forhold til etableringstilladelser af 22. december 2016 til de kystnære havvindmølleparker Vesterhav Syd og Vesterhav Nord, skal Energistyrelsen komme med følgende bemærkninger:

Afgørelse om etableringstilladelserne for havvindmølleparkerne Vesterhav Syd og Vesterhav Nord af 22. december 2016 er truffet med hjemmel i VE-lovens § 25 og elforsyningslovens § 22 a.

Det følger af VE-lovens § 1, at lovens formål er at fremme produktion af energi ved anvendelse af vedvarende energikilder i overensstemmelse med klima-, miljømæssige- og samfundsøkonomiske hensyn med henblik på at nedbringe afhængigheden af fossile

brændstoffer, sikre forsynings sikkerheden og reducere udslippet af CO₂ og andre drivhusgasser. Bestemmelsen indebærer bl.a., at der ved lovens administration kan inddrages miljømæssige hensyn.

Efter VE-lovens § 25, stk. 3, kan energi-, forsynings- og klimaministeren betinge godkendelsen af anlæg af vilkår, herunder krav til konstruktion, indretning, installationer, opstilling, drift, nedtagning og sikkerhedsstillelse for nedtagning af anlæg, samt økonomiske, tekniske, sikkerheds- og miljømæssige forhold i forbindelse med etablering og drift, herunder ophold og beboelse.

Bestemmelsen indebærer, at der i forbindelse med vilkårsfastsættelsen bl.a. kan fastsættes vilkår, der sigter på at regulere de miljømæssige forhold. Miljømæssige forhold omfatter enhver påvirkning af det eksterne miljø i forbindelse med tilladelsens udnyttelse, herunder projektets støjpåvirkning, jf. f.eks. vilkår nr. 8.2 i etableringstilladelsen vedrørende krav til undervandsstøj.

Det følger af ovenstående, at det er relevant og sagligt at fastsætte vilkår til varetagelse af hensynet til et projekts miljømæssige påvirkning, herunder støj, i forbindelse med etableringstilladelser efter VE-lovens § 25.

Energistyrelsen er således af den opfattelse, at der med hjemmel i VE-lovens § 25, stk. 3, til varetagelse af hensynet til projektets miljømæssige påvirkning kan fastsættes vilkår, der indeholder krav om maksimal støjpåvirkning, herunder hvordan sådanne maksimale støjværdier måles.

Da der i medfør af havmiljøloven og miljøbeskyttelsesloven er fastsat generelt bindende regler om vindmøllers støjpåvirkning, og om hvordan en sådan støjpåvirkning måles, jf. vindmøllebekendtgørelsens henvisning i § 6 til bekendtgørelse om kvalitetskrav til miljømålinger, har Energistyrelsen fundet det hensigtsmæssigt at affatte denne del af vilkåret som en henvisning til disse regler.

Etableringstilladelserne indeholder derfor vilkår om støj, jf. vilkår nr. 8.10:

”Koncessionshaver skal følge regler i havmiljøloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 963 af 3. juli 2013, herunder bekendtgørelse nr. 1130 af 23. september 2015 om bypass, nyttiggørelse og klapning

af optaget havbundsmaterialer, samt regler udstedt i medfør af miljøbeskyttelsesloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 879 af 26. juni 2010, herunder regler i bekendtgørelse nr. 1284 af 15. december 2011 om støj fra vindmøller.”

Klagers advokats anfører i brevet til Energiklagenævnet af 22. juni 2016 bl.a. følgende:

”Retsvirkningerne af manglende overholdelse af SMV-direktivet er ugyldighed med den konsekvens, at planer og afgørelser, der er besluttet på grundlag af den pågældende retsakt, ligeledes er ugyldige. Ugyldighedsvirkningen har direkte effekt, dvs. at den hverken skaber ret eller pligt for berørte borgere.

Det bemærkes i den forbindelse, at det er uden betydning for ovennævnte retsvirkninger, om vindmølleprojektet er vedtaget ved lov, eller om det er omfattet af VE-loven. De generelle regler der gælder for placering, gener mv. fra havvindmøller er tilsvarende omfattet af SMV-direktivets regler, og disse regler er i henhold til EU-Domstolens praksis ikke opfyldt.

Det betyder i nærværende sag, at tilladelsen til det omhandlede vindmølleprojekt skal betragtes som en nullitet, og at Vattenfalls igangsatte arbejde således er ulovligt.

[...]”

Indledningsvist skal Energistyrelsen bestride advokatens påstand om, at en eventuel ugyldighed af vindmøllebekendtgørelsen skulle indebære, at alle dele af etableringstilladelsen meddelt i henhold til § 25 i VE-loven er ugyldig, herunder at den skal betragtes som en nullitet.

Som ovenfor angivet pågår der aktuelt en undersøgelse af om den retsakt, der henvises til i vilkåret er ugyldig pga. manglende overholdelse af SMV-direktivets processuelle krav.

Det bemærkes herudover, at det som ovenfor anført er sagligt og relevant at fastsætte vilkår om et vindmølleprojekts støjpåvirkning i en afgørelse om etableringstilladelse.

Det følger af dansk rets almindelige forvaltningsretlige regel om bibestemmelser, herunder vilkår til tilladelser, at et vilkår, der lider af en væsentlig retlig mangel, og hvor der i sagen ikke er tertiære

momenter, som taler imod ugyldighed, skal anses for ustillet, medmindre det mangelfulde vilkår har haft betydning for afgørelsen som helhed. At et vilkår i en tilladelse anses for ustillet indebærer i almindelighed, at den pågældende afgørelse kan udnyttes af adressaten uden at bibestemmelsen forpligter vedkommende.

Der er utvivlsomt ikke tale om, at det pågældende støjkrav har påvirket gyldigheden af hele afgørelsen om etableringstilladelse efter VE-lovens § 25, herunder tilladelsens vilkår om bl.a. konstruktion, indretning, installationer, opstilling, drift, nedtagning og sikkerhedsstillelse for nedtagning af anlæg, samt økonomiske, tekniske, sikkerheds- og øvrige miljømæssige forhold i forbindelse med etablering og drift, herunder ophold og beboelse.

Skulle Energiklagenævnet eventuelt finde, at vilkårets henvisning til vindmøllebekendtgørelsens regler er mangelfuld, bør Energiklagenævnet efter Energistyrelsens opfattelse således anse den del af vilkåret for ustillet og foretage en rettelse af vilkåret om støj, herunder eventuelt fastsætte et støjvilkår med helt specifikke krav om projektets maksimale støjpåvirkning i henhold til VE-lovens § 25, stk. 3.

Der henvises til Forvaltningsret, Almindelige Emner, 6. udgave, Revsbech m.fl., s. 292 ff., Forvaltningsret, 2. udgave, Hans Gameltoft-Hansen m.fl., s. 853 f.

Efter Energistyrelsens opfattelse kan ingen andre ugyldighedsformer, herunder annullation eller hjemvisning, være relevante i den foreliggende klagesag, idet valget af en sådan reaktionsmulighed i forhold til støjvilkårets mangelfulde henvisning til de generelt bindende regler vil være i strid med det forvaltningsretlige udgangspunkt om, at et mangelfuldt vilkår anses for ustillet, herunder navnlig når der efter VE-lovens § 25, stk. 1 og 3, kan fastsættes specifikke krav til et projekts støjpåvirkning.

[...]

5. Retsgrundlaget

Retsgrundlaget fremgår af bilag til denne afgørelse.

6. Energiklagenævnets praksis

Energiklagenævnet har tidligere i en række afgørelser taget stilling til, hvornår en klager er klageberettiget over Energistyrelsens afgørelser om tilladelser til etablering af elproduktionsanlæg på havet (havvindmøller). Fra nævnets praksis kan fremhæves følgende afgørelse:

Energiklagenævnets afgørelser af 21. august 2017 – Havvindmølleparken Vesterhav Syd (j.nr. 1131-17-170 og j.nr. 1131-17-157)¹¹

Energiklagenævnet behandlede i ovennævnte sager anmodning om opsættende virkning i forbindelse med klager fra henholdsvis Grundejerforeningen for Mågedalen, Houvig og Klegod Grundejerforening over Energistyrelsens tilladelse til etablering af havvindmølleparken Vesterhav Syd. I forbindelse med nævnets behandling af anmodning om opsættende virkning fandt nævnet, at grundejerforeningerne var klageberettigede under henvisning til, at grundejerforeningerne ifølge deres vedtægter blandt andet har til formål at arbejde for at beskytte områdets natur- og miljømæssige forhold samt at bevare stedets egenart og skønhed.

Energiklagenævnets afgørelse af 27. november 2017 – Havvindmølleparken Vesterhav Syd (j. nr. 1131-17-238)

Energiklagenævnet behandlede i slutningen af 2017 over 250 klager over Energistyrelsens tilladelse til etablering af havvindmølleparken Vesterhav Syd. Energiklagenævnet tog i den forbindelse stilling til spørgsmålet om klagernes klageberettigelse i henhold til VE-loven. Energiklagenævnet fandt, at ingen af klagerne havde en tilstrækkelig væsentlig og individuel interesse i Energistyrelsens afgørelse, jf. VE-lovens § 66, stk. 1 og § 67, stk. 1. Energiklagenævnet lagde i afgørelserne bl.a. vægt på, at påvirkningen af opførelsen af havvindmølleparken Vesterhav Syd som udgangspunkt ville have den samme betydning for alle beboere i området ved Holmsland Klit med udsigt til havvindmøllerne. Det vil sige en stor og afvekslende kreds af personer i en afstand af minimum 4,2 km fra Vesterhav Syd. Energiklagenævnet anså endvidere ikke støj fra havvindmølleparken Vesterhav Syd som værende en afgørende faktor i vurderingen af klageberettigelse, idet man ikke vurderede, at klager var mere væsentligt og individuelt påvirket af støj end de andre beboere i og brugere af området.

Der henvises desuden til Energiklagenævnets afgørelser af hhv. 30. juli 2008 – Havvindmølleparken Rødsand II (j. nr. 1011-2) og 8. juli 2011 – Seks havvindmøller ud for Frederikshavn (j. nr. 1131-10-4), som findes beskrevet i ovennævnte afgørelse vedrørende Havvindmølleparken Vesterhav Syd.

¹¹ Energiklagenævnets afgørelser er offentligt tilgængelige på www.naevneneshus.dk under menu-punktet Nævnene > Energiklagenævnet > Tidligere afgørelser.

7. Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen

Det er en forudsætning for, at Energiklagenævnet kan behandle klagen, at klager er klageberettiget over Energistyrelsens afgørelse af 22. december 2016 om tilladelse til etablering af havvindmølleparken Vesterhav Syd.

Energistyrelsens afgørelse af 22. december 2016 er truffet i medfør af VE-lovens § 25. Af VE-lovens § 26, stk. 1, fremgår det, at tilladelse til etablering af anlæg efter lovens § 25, som må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad, kun kan meddeles på baggrund af en vurdering af de miljømæssige konsekvenser, og efter at offentligheden og de berørte myndigheder og organisationer har haft lejlighed til at udtale sig herom.

I forbindelse med sagens behandling og forløbet frem til etableringstilladelsen af 22. december 2016, er der udarbejdet en ”Sammenfattende VVM-redegørelse og miljøvurdering af kommuneplantillæg for Vesterhav Syd Havmøllepark”¹². Energistyrelsens afgørelse anses således at være omfattet af VE-lovens § 26.

Afgørelsen er på denne baggrund omfattet af klagebestemmelserne i VE-lovens § 66 og § 67. Det fremgår af § 67, stk. 1, at enhver med en væsentlig og individuel interesse i afgørelsen kan klage til Energiklagenævnet over de miljømæssige forhold i afgørelser i henhold til lovens § 25, hvis afgørelsen tillige er omfattet af lovens §§ 26-28.

I henhold til VE-lovens § 67, stk. 2, kan lokale og landsdækkende foreninger og organisationer, der har beskyttelse af natur og miljø som hovedformål, samt lokale og landsdækkende foreninger og organisationer, som efter deres formål varetager væsentlige rekreative interesser, klage over afgørelser, som nævnt i VE-lovens § 67, stk. 1, når en afgørelse berører sådanne interesser.

Klager er en lokal grundejerforening, der efter sine vedtægter har som formål, at varetage opgaver af fælles interesse for fastboende, sommerhusejere samt erhvervsdrivende i Søndervig området, herunder opgaver der forudsætter samarbejde med offentlige myndigheder.

Energiklagenævnet finder ikke, at klager efter sine vedtægter er en forening, der opfylder betingelserne som klageberettiget efter VE-lovens § 67, stk. 2, idet foreningen ikke har beskyttelse af natur og miljø eller varetagelse af væsentlige rekreative interesser som formål.

Vedr. klageberettigelse - efter forvaltningsretlige principper

VE-loven indeholder udover § 67, stk. 2 ikke særskilte regler om kredsen af klageberettigede. Vurderingen af, hvem der kan indbringe en afgørelse for Energiklagenævnet efter bestemmelsen i VE-lovens § 67, stk. 1, skal derfor foretages ud fra de almindelige forvaltningsretlige principper. Efter disse

¹² Udkast vers. 8 – 26.11.2015 fra Energistyrelsen og Naturstyrelsen.

principper kræves en væsentlig og individuel interesse i sagen, før der kan klages. Begge betingelser skal være opfyldt, før klager kan anses som klageberettiget.

VE-lovens § 66, stk. 1, indeholder ikke særskilte regler om kredsen af klageberettigede. Vurderingen af, hvem der kan indbringe en afgørelse for Energiklagenævnet efter klagebestemmelsen i VE-lovens § 66, stk. 1, skal således – som i § 67, stk. 1 - foretages ud fra de almindelige forvaltningsretlige principper, som følger af ombudsmandspraksis og administrativ praksis.

En forening kan anderkendes som klageberettiget i en konkret sag. En forening kan endvidere anerkendes som klageberettiget i en sag om en afgørelse, som ikke har foreningen som adressat, hvis hvert enkelt medlems interesse i, at afgørelsen ændres, er væsentlig og individuel. Den omstændighed, at et antal personer, som enkeltvis ikke opfylder kravet om væsentlig og individuel interesse, som en forening påklager en afgørelse, kan derimod i almindelighed ikke føre til, at foreningen opnår klageberettigelse. Der henvises i den forbindelse til bogen ”Forvaltningsret”, 2018, s. 109, af Niels Fenger.

Betingelserne for, at klager kan påklage Energistyrelsens afgørelser af 22. december 2016 til Energiklagenævnet er således, at hvert enkelt grundejerforeningsmedlems interesse i, at afgørelsen ændres, er væsentlig og individuel, hvorfor betydningen af afgørelsen for hvert enkelt medlem skal have en vis styrke og intensitet. En moralsk eller mere generel præget interesse er således ikke i sig selv tilstrækkelig. En interesse skal - udover at være væsentlig – også være individuel. Det betyder, at den pågældende afgørelse skal være mere indgribende over for hvert enkelt medlem af grundejerforeningen, i forhold til andre personer, som berøres af afgørelsen. Hvis en større kreds af personer berøres på samme måde af en afgørelse, har de enkelte personer således ikke en individuel interesse i afgørelsen.

Klager har til støtte for klagen bl.a. anført, at have en væsentlig og individuel interesse i forhold til etableringen af havvindmølleparkerne Vesterhav Syd, idet området vil falde væsentligt i værdi, herunder at prisen på sommerhuse i området vil falde væsentligt i værdi, og at det vil blive vanskeligt at udleje sommerhuse. Klager har endvidere anført, at grundejerforeningen repræsenterer 1.500 sommerhusejere og fastboende.

Det fremgår af sagen, at havvindmølleparken Vesterhav Syd, ud for Holmsland Klit, skal placeres fra ca. 4,2 km til 10 km fra kysten.

Det fremgår endvidere af grundejerforeningens vedtægter, at foreningens geografiske udstrækning er området nord for Holmsborgvej til og med Holdvej-området. Medlemmernes sommerhuse og ejendomme er således beliggende i Søndervig ved Holmsland Klit, og dermed tæt ved stranden med udsigt til stranden og havet.

Energiklagenævnet bemærker, at sommerhuse beliggende med udsigt til stedet, hvor havvindmølleparken Vesterhav Syd skal placeres, vil blive påvirket af opførelsen, idet udsigten vil blive ændret. Generne ved opførelsen af havvindmøllerne, herunder navnlig påvirkningen af udsigten ved en ændring af horisonten over havet, lysafmærkningen af møllerne og støj, må imidlertid antages generelt i al væsentlighed at være den samme uanset placeringen af ens bolig eller sommerhus, så længe denne er placeret i væsentlig afstand fra havvindmøllerne. Påvirkningen af opførelsen af havvindmølleparken Vesterhav Syd vil således som udgangspunkt have den samme betydning for alle beboere i området ved Holmsland Klit med udsigt til havvindmøllerne. Det vil sige en stor og afvekslende kreds af personer i en afstand af minimum 4,2 km fra havvindmølleparken Vesterhav Syd.

Det fremgår af Energiklagenævnets tidligere afgørelse omhandlende seks havvindmøller ud for Frederikshavn¹³, at Energiklagenævnet vurderede, at påvirkningen af en klagers udsigt ved en ændring af horisonten over havet og lysafmærkning af møllerne, måtte antages generelt at være den samme som for alle beboere i området med udsigt til møllerne. Det ville være gældende for såvel klagere med fast ejendom, ejere af sommerhuse samt for tilfældigt forbigående på stranden, hvilket samlet set ville sige en stor og afvekslende kreds af personer i en afstand af minimum 4 km fra havvindmøllerne. Klagers bolig var placeret i væsentlig afstand fra havvindmøllerne med udsigt dertil fra et boligkomplekset bestående af 111 lejligheder, som alle var beliggende ca. 4 km fra det område, hvor havvindmøllerne skulle opføres. Der var således udsigt til møllerne fra boligkomplekset. Det vurderes, at klager ville blive påvirket af opførelsen, idet udsigten ville blive påvirket i større eller mindre grad, men at påvirkningen af opførelsen af havvindmøller som udgangspunkt ville være den samme for alle beboere i området med udsigt til vindmøllerne.

Det store antal berørte personer bevirker således en sådan udtynding af den enkeltes interesse, at den falder under væsentlighedstærsklen sammenholdt med, at opførelsen af havvindmølleparken vil have betydning for en stor, afvekslende og svært identificerbar kreds af beboere i og brugere af området.

Vedr. Støjproblematikkens manglende indvirkning på klageberettigelse

For så vidt angår problematikken omkring støj fra havvindmøllerne så har Energiklagenævnet afdækket området ved at inddrage såvel Energistyrelsen, Miljøstyrelsen samt Miljøstyrelsens referencelaboratorium for støjmålinger og beregninger for at få afklaret, hvorvidt klagere på grund af støj fra havvindmøllerne vil blive mere individuelt og væsentligt berørt end andre klagere medførende den konsekvens, at de støjberørte klagere bør anses som klageberettigede i forhold til Energistyrelsens afgørelser af 22. december 2016 vedrørende tilladelser til forundersøgelser og etableringstilladelser til Vesterhav Syd og Vesterhav Nord.

¹³ [Energiklagenævnets afgørelser af 8. juli 2011 \(j.nr. 1131-10-4\)](#)

Det fremgår af Miljøstyrelsen notat af 24. maj 2017¹⁴, at Miljøstyrelsen konkluderer, at der ikke findes en fyldestgørende model, der præcist kan beregne tærskelafstanden. Den eksisterende viden peger dog på, at tærskelafstanden for multiple refleksioner må forventes at stige med højden af lyd-kilden over havet. Det er derfor umiddelbart Miljøstyrelsens vurdering, at den svenske beregningsmetode for støj fra havvindmøller overvurderer betydningen af multiple refleksioner, når der er tale om støjkluder, der er væsentligt højere end 30 m.

De svenske valideringsmålinger over land er, ifølge Miljøstyrelsens oplysninger, alene udført for en 30 m høj lydkilde (vindmølle), over en afstand på ca. 10 km og alene for frekvenserne 80 Hz, 200 Hz og 400 Hz. Samtidig er Miljøstyrelsen ikke i besiddelse af oplysninger om, at der foreligger verifikation for andre afstande, andre kildehøjder (højere vindmøller) eller andre lydfrekvenser end de ovenfor nævnte.

Den danske metode¹⁵ er baseret på Nord2000, som er en detaljeret beregningsmetode, der indeholder forskellige valgmuligheder for beregning af lydudbredelse, og som er udførlig beskrevet i notatet fra Miljøstyrelsen.

Ifølge Energistyrelsens oplysninger, så vil navhøjden for de planlagte havvindmøller ved Vesterhav Syd og Vesterhav Nord projekteres til minimum 90 meter. Miljøstyrelsen vurderer derfor, at tærskelafstanden for støjkluder med denne højde forventes at være væsentlig større end 1000 meter, hvorfor den svenske model anses at overvurdere støjbidraget fra multiple refleksioner. Hvis den danske beregningsmetode suppleres med et beregningsled, der indregner bidrag fra multiple refleksioner med en tærskelafstand på 4000 meter for en 90 meter høj støjkilde, kan et supplerende muligt støjbidrag fra multiple refleksioner estimeres. Et supplerende støjbidrag fra alle vindmøller vil i beregningspunkter på land være mindre end 3 dB. I de to projekter for havvindmølleparkerne Vesterhav Syd og Vesterhav Nord er der beregnet lavfrekvent støj indendørs i de mest belastede punkter på mindre end 16 dB. Et supplerende støjbidrag på mindre end 3 dB vil derfor ikke føre til et samlet beregningsresultat, der er højere end grænseværdien på 20 dB.

Samlet set konkluderer Miljøstyrelsen i notat af 24. maj 2017, at beregningsresultatet ikke overstiger grænseværdien på 20 dB ud fra de oplysninger, der er anført i VVM-redegørelsen omkring havvindmøllernes placering med afstande fra kysten mellem 4 kilometer og 8-9 kilometer. Miljøstyrelsen bemærker, at deres beregninger af et supplerende støjbidrag ikke er verificeret, men baseret på forudsætninger om tærskelafstande, som efter Miljøstyrelsens opfattelse bør belyses nærmere. Samtidig oplyser Miljøstyrelsen, at styrelsen således ikke har et fyldestgørende grundlag for at gennemføre en ændring af beregningsmetoden i bekendtgørelsen om støj. Endeligt kon-

¹⁴ Notatet er gengivet i sin fulde ordlyd i denne afgørelse under afsnittet "Energistyrelsens udtalelse vedrørende klageberettigelse".

¹⁵ Den danske metode er fastlagt i bekendtgørelse nr. 1736 af 21. december 2015 om støj fra vindmøller.

kluderer Miljøstyrelsen, at såfremt den svenske støjbergningsmodel anvendes, så vil det ikke medføre lavfrekvent støj over den tilladte grænse, uanset model.

Det fremgår desuden af Miljøstyrelsens udtalelse af 30. januar 2018, at Miljøstyrelsen har offentliggjort et notat af 17. november 2017 om lydudbredelse over vand fra Miljøstyrelsens referencelaboratorium. I notatet anbefales en tilføjelse til beregningsmetoden for støj fra vindmøller på havet, som den er fastlagt i bekendtgørelsen om støj fra vindmøller, således at der tilføjes et beregningsled, der forøger den beregnede støjbelastning i forhold til den gældende metode. Resultatet af den nye undersøgelse og dens anbefalinger vil indgå i det pågående arbejde med miljøvurdering og mulige ændringer af vindmøllebekendtgørelsen. Det fremgår videre, at det er Miljøstyrelsens vurdering, at støjbergningsregninger for kystnære havvindmølleparker med samme møllenavhøjder, layout for opstilling og afstande til kysten, som det fremgår af VVM-redegørelserne for havvindmølleparkerne Vesterhav Syd og Vesterhav Nord, hvor referencelaboratoriets anbefalinger til korrektion indgår, vil føre til ca. 1 dB højere beregningsresultat end beregninger med den i dag gældende metode.

Energiklagenævnet har behandlet nærværende sag efter de gældende regler og på baggrund af Miljøstyrelsens notat af 24. maj 2017 om beregning af støj fra havvindmøller og notat af 17. november 2017 om lydudbredelse over vand.

Energiklagenævnet anser det ikke for dokumenteret eller sandsynliggjort, jf. Miljøstyrelsens notater, at den af Energistyrelsens anvendte støjbergningsmodel angiver misvisende støjbelastningsresultater. Miljøstyrelsens vurdering angiver samtidig ikke, at den danske beregningsmetode vurderes at være forkert. Dog kan det ikke udelukkes, at den anbefalede tilføjelse til beregningsmetoden er mere præcis. En anvendelse af den anbefalede tilføjelse til beregningsmetoden fører dog ikke til et samlet beregningsresultat, der er højere end grænseværdien på 20 dB.

Energiklagenævnet anser således ikke støj fra havvindmølleparken Vesterhav Syd som værende en afgørende faktor i vurderingen af klageberettigelse, da det ikke ud fra ovennævnte vurderes, at foreningens medlemmer er mere væsentligt og individuelt påvirket af støj end de andre beboere i og brugere af området.

Vedr. de retlige konsekvenser af EU-dommene C-290/15 og C-379/15

Energiklagenævnet har den 2. november 2017 fået oplyst, at den samlede analyse, som Miljø- og Fødevareministeriet er i gang med omhandlede nye domme¹⁶ fra EU-Domstolen om miljøvurdering af planer og programmer, hvor ministeriet vil forholde sig til dommens konsekvenser for bl.a. vindmøllebekendtgørelsen, endnu ikke er afsluttet. Der er imidlertid foretaget visse tiltag på baggrund af EU-dommene, og blandt andet har Miljøsty-

¹⁶ C-290/15, Patrice D'Oultremont og C-379/15, Association France Nature

relsen udarbejdet et notat den 17. oktober 2017 vedrørende ”Miljøvurdering af vindmøllebekendtgørelsen”.

Det fremgår af notatet, at Miljø- og Fødevareministeriet på baggrund af dommen C-290/15, Patrice D’Oultremont har modtaget en række henvendelser om dommens betydning for den danske vindmøllebekendtgørelse, herunder om dommen må forstås sådan, at bekendtgørelsen burde have været miljøvurderet forud for udstedelsen, og i givet fald om bekendtgørelsen som følge af den manglende miljøvurdering er ugyldig. Som svar på henvendelserne har Ministeriet tilkendegivet, at ministeriet i samarbejde med Justitsministeriet er i færd med at analysere den nye praksis fra EU-Domstolen og dennes eventuelle konsekvenser for bl.a. vindmøllebekendtgørelsen, og at sagsbehandlingen bør fortsætte efter gældende ret, indtil ministeriets endelige vurdering foreligger.

Energiklagenævnet har den 8. juni 2018 fået oplyst, at notat af 17. oktober 2017 fortsat er gældende, at ikke er kommet ny vurdering på baggrund af ovenstående analyse, samt at der pågår arbejde med en revidering af vindmøllebekendtgørelsen.

Notatet er vedhæftet afgørelsen som bilag 1.

Energiklagenævnet er bekendt med, at Miljø- og Fødevareministeriet den 12. juli 2018 har sendt udkast til ny bekendtgørelse om støj fra vindmøller og udkast til miljøvurdering af bekendtgørelsen i ekstern høring.

Energiklagenævnet har, ud fra ovennævnte betragtninger og oplysninger fra Miljøstyrelsen sammenholdt med Miljø- og Fødevareministeriets opfattelse af, at sagsbehandling bør ske efter de gældende regler, valgt at behandle denne klage efter de nugældende regler på området.

Energiklagenævnet bemærker endvidere, at vurderingerne i EU-dommen, der omhandler Valloniens vindmøllebekendtgørelse, ikke uden videre kan overføres på denne sag, og at den danske vindmøllebekendtgørelse og den tilhørende vejledning primært omhandler vindmøller opstillet på land, og i mindre grad havvindmøller.

Efter Energiklagenævnets vurdering kan de to nævnte EU-domme således ikke føre til andet resultat end afvisning af klagen på grund af manglende klageberettigelse.

Konklusion

Efter en samlet gennemgang af sagens oplysninger og ud fra ovennævnte betragtninger finder Energiklagenævnet ikke, at klager efter sine vedtægter er en forening, der opfylder betingelserne som klageberettiget efter VE-lovens § 67, stk. 2. Energiklagenævnet finder endvidere ikke, at hvert enkelt af foreningens 220 medlemmer kan antages at have den fornødne individuelle interesse i at kunne påklage Energistyrelsens afgørelse af 22. december

2016, hvorfor klagen afvises.

Energiklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

8. Energiklagenævnets afgørelse

Energiklagenævnet afviser klagen på grund af manglende klageberettigelse.

Afgørelsen er truffet i henhold til § 66 i VE-loven (lovbekendtgørelse nr. 1003 af 27. juni 2018 om lov om fremme af vedvarende energi) og § 89 i elforsyningsloven (lovbekendtgørelse nr. 1009 af 27. juni 2018 om lov om elforsyning).

Afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Energiklagenævnets afgørelse er truffet i henhold til delegation af 9. maj 2018 fra formanden, jf. § 4, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 664 af 19. juni 2006 om forretningsorden for Energiklagenævnet.

Søgsmål til prøvelse af afgørelser truffet af Energiklagenævnet efter VE-loven eller regler, der er udstedt efter denne lov, skal være anlagt inden 6 måneder efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende, jf. VE-lovens § 66, stk. 5, jf. elforsyningslovens § 89, stk. 7.

Afgørelsen offentliggøres på Energiklagenævnets hjemmeside.

På nævnets vegne og efter delegationsbemyndigelse af 9. maj 2018 fra
nævnsformanden

Stine Bukdahl
Chefkonsulent, cand.jur.

Afgørelsen er sendt til:

Søndervig Beboerforening
Energistyrelsen
Vattenfall Vindkraft A/S

Bilag

Uddrag af lovbekendtgørelse nr. 1288 af 27. oktober 2016 om fremme af vedvarende energi.

”[...]

§ 66 Energiklagenævnet behandler klager over afgørelser truffet af energi-, forsynings- og klimaministeren eller af Energitilsynet efter denne lov eller regler fastsat i medfør af loven.

...

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

Stk. 2. Lokale og landsdækkende foreninger og organisationer, der som hovedformål har beskyttelse af natur og miljø, kan klage over afgørelserne nævnt i stk. 1. Det samme gælder for lokale og landsdækkende foreninger og organisationer, som efter deres formål varetager væsentlige rekreative interesser, når en afgørelse berører sådanne interesser.

Stk. 3. Lokale og landsdækkende foreninger og organisationer fremsender senest samtidig med klagen deres vedtægter til Energiklagenævnet som dokumentation for, at de er lokale eller landsdækkende, og at deres formål opfylder kravene i stk. 2.

[...]”.

Følgende fremgår af retslitteraturen, ”Erhvervsmiljøretten - Miljøgodkendelsesordninger, miljøkvalitetskrav og proces- og digitaliseringskrav”, af Ellen Margrethe Basse, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2017, side 883:

”[...]

18.5.1 Klageberettigelse

Der er ikke i dansk ret en adgang for alle og enhver til at få realitetsbehandlet en klage, der indgives til en rekursmyndighed. De kriterier, der skal være opfyldt, afhænger dels af danske traditioner ift. ”individuel væsentlig interesse”, dels af nogle særlige kommunale eller statslige styrings- og kontrolinteresser, der begrundet en klageberettigelse for andre myndigheder. Der er endvidere sket en udvidelse af kredsen af klageberettigede, der er udtryk for en gennemførelse af Århuskonventionens regler vedrørende ”access to justice”. Det er rekursorganet, der tager stilling til den konkrete afgrænsning, når det modtager klager over trufne afgørelser.

[...]”

Derudover anføres følgende på siderne 923-924:

”[...]

19.2.2.2. *Loyalitetspligtens betydning for efterprøvelsen*

Det fremgår af Århuskonventionen, SMV-direktivet, VVM-direktivet og IE-direktivet, som reglerne er fortolket af EU-domstolen, at der er et krav for den berørte offentlighed på, at der foretages en fuld efterprøvelse af søgsmål vedrørende materielle og processuelle mangler, der har betydning for overholdelsen af miljølovgivningen. Det skal bl.a. kunne efterprøves, om de relevante projekter *”er af en sådan beskaffenhed, at de vil kunne påvirke miljøet væsentligt”*. Det påhviler således de nationale myndigheder – i sidste instans domstolene – at fastslå, om der efter national ret er mulighed for at opfylde EU-retlige forpligtelser efter den nationale lovgivning. Denne loyalitetspligt kan bl.a. indebære en pligt til at annullere nationale bekendtgørelser og planer, der er vedtaget uden iagttagelse af de procesregler, der er fastlagt ved SMV-direktivet. En ophævelse af eksempelvis konkrete planer eller branchebekendtgørelser, der er omfattet af direktivets anvendelsesområde, kan få den afledte konsekvens i forhold til de afgørelser – herunder miljøgodkendelser – der støttes på sådanne planer og programmer, at de skal ophæves som ugyldige.

[...]

Det følger endvidere af ”Forvaltningsret – Almindelige emner 6. udg.” af Karsten Revsbech m.fl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016, side 300:

”[...]

Hovedformålene med den administrative rekurs er imidlertid følgende: Sikring af borgernes retssikkerhed og sikring af en offentlig styringsinteresse. Generelt set er retssikkerhedsformålet – der er rekursens traditionelle formål – det vigtigste.

[...]