

Den 4. juni 2026

Høringsnotat

Et udkast til *Vejledning om beskyttelse af habitatdirektivets bilag IV-arter ved VE-projekter på land- Med særligt fokus på flagermus og anvendelsen af artsbeskyttelsesreglerne i miljøvurderingssager* har været sendt i interessenthøring den 2. december 2025 hos Kommunernes Landsforening, Danmarks Naturfredningsforening, WWF Verdensnaturfonden, Green Power Denmark, Dansk Erhverv og Dansk Industri. Høringsfristen udløb den 15. december 2025.

Vejledningen har fokus på oplysnings- og undersøgelsespligt, forsigtighedsprincippet, proportionalitetsprincippet, afværgeforanstaltninger og fravigelsesreglerne, for herved at understøtte myndighedernes konkrete vurdering af VE-projekter på land med hensyn til beskyttelsen af bilag IV-arter.

Eksemplerne i vejledningen tager primært udgangspunkt i beskyttelsen af flagermus som bilag IV-art og i vind- og solcelleprojekter på land, men vejledningen er generel og gælder for alle bilag IV-arter.

SGAV har efter endt høring modtaget høringssvar fra alle hørte interessenter.

Høringssvarene har især berørt følgende punkter:

- 1) Vejledningens rammesætning ift. VE-projekter og VEIII-direktivet
- 2) Klare anvisninger og mere konkret vejledning om afværgeforanstaltninger
- 3) Andre generelle bemærkninger
- 4) Tekstnære bemærkninger

SGAV har gennemgået alle høringssvar, og gennemgår nedenfor de væsentligste punkter fra høringssvarene med SGAV's bemærkninger hertil. Ønskes detaljerede oplysninger om høringssvarenes indhold, henvises der til de fremsendte høringssvar, som vil kunne findes på styrelsens hjemmeside.

1) Ad. Vejledningens rammesætning ift. VE-projekter og VEIII-direktivet

Dansk Erhverv anfører, at vejledningen ikke løser det fundamentale problem, at virksomheder og kommuner må se på forvaltningsplanen, DCE-håndbogen, denne nye vejledning samt retspraksis for at udlede, hvilke krav VE anlæg bør leve op til. For at undgå endnu flere forskellige retskilder er det afgørende, at en kommende vejledningsindsats fra Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet indarbejdes i denne vejledning, selv hvis det betyder, at denne vejledning må vente med at blive offentliggjort. Dansk Erhverv bemærker endvidere, at vejledningen mangler beskrivelser af håndtering af fremskyndelsesområder, herunder hvordan undersøgelser og dataindsamling kan målrettes i områder,

hvor VE-udbygning ønskes fremmet. Derudover mangler vejledningen at tage højde for nødretsforordningen og igangværende lovpakker, hvor der lægges en linje ift. proportionalitet, myndighedens bevisbyrde og hensynet til samfundsvigtige VE-projekter.

Green Power Denmark finder, at vejledningen i sin nuværende form er for snæver i sin rammesætning og afspejler ikke VE-projekters samfundsmæssige betydning eller det fulde lovgivningsmæssige mulighedsrum. Endvidere anføres det, at anden lovgivning som fx implementeringen af VEIII-direktivet i dansk lov, det politiske bestemte mål om en firedobling af grøn strøm fra sol og vind i 2030 eller de selvvalgte nationale klimamål også bør spille en central rolle i vurderingen af balancen mellem VE og natur i forvaltningen og derfor bør indgå tydeligere i vejledningen. Derudover opfordrer Green Power Denmark til, at de to vejledninger slås sammen for at mindske antallet af dokumenter, som sagsbehandlere skal forholde sig til, da den korrekte forvaltningsmæssige håndtering i forvejen er kompleks.

Dansk Industri anfører, at vejledningen vedrører primært VE-projekter og har fokus på flagermus, men da de bagvedliggende regler og hensyn er de samme for andre anlægstyper og arter tillader vi os at gå ud fra, at der samlet set i fornødent omfang vil ske et redaktionsarbejde for at skabe en parallelitet i hele vejledningsredskabskassen.

SGAV's bemærkninger til høringssvar

Formålet med vejledningen er at give klar og praksisnær vejledning om forståelsen og anvendelsen af habitatdirektivets regler om artsbeskyttelse i forbindelse med belysningen af miljøvurderingssager vedrørende vedvarende energiprojekter (VE-projekter) på land. Dette med fokus på oplysnings- og undersøgelsespligt, forsigtighedsprincippet, proportionalitetsprincippet, afværgeforanstaltninger og fravigelsesreglerne.

Der er i vejledningen indsat henvisning til VE-tilladelsesprocesbekendtgørelsen, der hører under Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, Energistyrelsens ressortområde. Der er endvidere i vejledningen henvist til at forsætligt drab og forstyrrelse også er behandlet i VEIII-direktivet, som er implementeret i VE-tilladelsesprocesbekendtgørelsens § 17, stk. 3.

Der er i vejledningen endvidere indsat et særskilt underafsnit om VE-fremskyndelsesområder.

Det er SGAV's vurdering, at en mere uddybende behandling af VEIII-direktivet og nødretsforordningen sammenholdt med habitatdirektivets bilag IV-artsbeskyttelse i forbindelse med VE-projekter rækker ud over formålet med denne vejledning. VEIII-direktivet og nødretsforordningen er placeret under Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets ressortområde, som kan vejlede om en nærmere forståelse og anvendelse af disse regler.

Energistyrelsen som er miljøvurderingsmyndighed og tilladelsesmyndighed for VE-projekter på havet, udarbejder i 2026 en vejledning om bilag IV-artsbeskyttelsen af flagermus og VE-projekter målrettet VE-opstillere på havet. SGAV henviser til Energistyrelsens vejledning til VE-fremskyndelsesområder. Derudover kan der læses mere om nødforordningen og VEIII-direktivet på Energistyrelsens [hjemmeside](#).

2) Klare anvisninger og mere konkret vejledning om afværgeforanstaltninger

Dansk Erhverv anfører, at vejledningen mangler at give konkrete, operationaliserbare anvisninger på hvilke typer af afværgeforanstaltninger der kan anses for tilstrækkelige i almindelig praksis. Endvidere anføres det, at der mangler konkrete anvisninger på, hvordan man i praksis vurderer, hvornår et afværgetiltag er ”godt nok” til, at en skade kan anses for afværget med tilstrækkelig sikkerhed. For virksomheder, der udvikler VE-projekter, er dette centralt for retssikkerhed, investeringsforudsigelighed og planlægningshorisont. Manglen på konkrete anvisninger indebærer risiko for overundersøgelser og højere krav til afværgetiltag, end det proportionalt korrekte. Fraværet af klare anvisninger fra myndighederne betyder, at DCE-håndbogen bliver de facto regulering, da det først er, når en virksomhed efterprøver en DCE-anbefaling ved klagenævnet, at det bliver klart om anbefalingen gælder eller ej. Dansk Erhverv opfordrer SGAV til at udbygge vejledningen med eksempler på afværgetiltag, der tager højde for artens udbredelse, bestandens robusthed og lokale forhold.

Danmarks Naturfredningsforening anfører, at man savner mere klare og operationelle retningslinjer. Især når det gælder flagermus. Det er et sprængfarligt emne, men det tjener hverken naturen eller branchen, hvis man ikke mere aktivt går ind i de svære konkrete spørgsmål – fx om driftsstop, afstande og minimumskrav til undersøgelser. Danmarks Naturfredningsforening bemærker endvidere, at vejledningen ofte henviser til at der er brug for en konkret vurdering. Det lyder pænt – men i praksis betyder det at der vil komme stor forskel fra kommune til kommune. Man kunne med fordel definere klare minimumskriterier, fx min 1 sæsoner med akustiske flagermusregistreringer. Endvidere anføres det, at der mangler en klar stopregel i vejledningen: Hvornår er datagrundlaget simpelthen for usikkert til, at man kan give grønt lys?

Green Power Denmark anfører, at vejledningen lægger op til en stringent fortolkning af artsbeskyttelsesreglerne, at der er behov for tydeligere sikring mod overimplementering og at det eksplicit bør fremgå, at vejledningen ikke erstatter den konkrete vurdering. Endvidere anføres det, at DCE’s anbefalinger fremstår som absolutte frem for vejledende eksemplificeringer, der beror på den konkrete vurdering fra det konkrete projekt. Green Power Denmark anfører endvidere, at der er behov for en klar opdeling ift. hvilke udfordringer ifbm. flagermus som relaterer sig til: Solceller og BESS, vindmøller på land, vindmøller på havet, teknologineutrale udfordringer. Og hvilke afværgeforanstaltninger, der eksempelvis kan benyttes for VE: Vindmøller på land, vindmøller på havet, teknologineutrale udfordringer.

SGAV’s bemærkninger til høringssvar

SGAV henviser til vejledningens afsnit 6.3.5, hvor afværgeforanstaltninger belyses. Hvorvidt en afværgeforanstaltning kan anses for at være tilstrækkelig i praksis, beror på det konkrete tilfælde. Jo større usikkerhed i kendskabet til arternes konkrete forekomst i et område, jo større behov for afværgeforanstaltninger i form af at sikre mulige nye yngle- eller rasteområder. Der skal i denne sammenhæng henvises til proportionalitetsprincippet, som findes i bl.a. miljøvurderingslovens § 27, stk. 2, 2. pkt., hvoraf det fremgår at vilkår, i tilladelser til projekter omfattet af krav om miljøvurdering, skal stå i rimeligt forhold til projektets art, placering, dimensioner samt omfanget af dets indvirkninger på miljøet. Afværgeforanstaltningerne skal være tilstrækkelige til at undgå enhver beskadigelse eller ødelæggelse, og foranstaltningerne bør være indført i rette tid og i passende form for at undgå enhver beskadigelse eller ødelæggelse. Det betyder, at et nyt yngle- eller rasteområde skal være fuldt ud funktionelt for arten, inden det oprindelige yngle- eller rasteområde ødelægges eller beskadiges. Den kompetente myndighed skal således have vished for, at projektet eller planen ikke har skadelige virkninger.

SGAV henviser til, at vejledningen eksplicit belyser, at en given undersøgelsesperiode beror på den konkrete vurdering af det konkrete projekt. Af vejledningens afsnit 6.3.5 fremgår, at det ikke er muligt at angive en udtømmende liste over eksempler på afværgeforanstaltninger, der altid vil kunne betragtes som tilstrækkelige til at opretholde den økologiske funktionalitet. Dette er begrundet i, at vurderingen af sandsynligheden for foranstaltningers succes skal foretages i lyset af det pågældende områdes karakteristika og specifikke miljøforhold. Det vil f.eks. være af betydning, hvor store dele af yngle- eller rasteområdet, der vil blive berørt af projektet, samt hvilken rolle disse dele spiller i det samlede yngle- eller rasteområde for den pågældende art.

SGAV henviser til vejledningens afsnit 6.3.5.2, der indeholder eksempler på afværgeforanstaltninger. Ved opstilling af VE, skal beskyttelsen af bilag IV arter varetages i både anlægsfasen såvel som driftsfasen. Mens nogle af eksemplerne henvender sig specifikt til flagermus og vindmøller, er der andre af eksemplerne som kan anvendes på tværs af forskellige typer af VE-projekter og i forskellige faser af anlæg/drift. For så vidt angår vindmøller på havet, skal SGAV henvise til Energistyrelsen.

SGAV kan ikke som vejledende ressortmyndighed i nærværende vejledning udarbejde konkrete vurderinger eller foretage generelle juridiske afvejsninger, som bygherre og/eller miljøvurderingsmyndigheden kan anvende direkte i deres miljøkonsekvensrapporter.

3) Ad. Andre generelle bemærkninger

Vedrørende EU-Kommissionens – miljøomnibus, fra 10. december 2025

Green Power Denmark anfører, at det er nødvendigt for at sikre en ensartet og retssikker anvendelse af reglerne og for at understøtte den udvikling af praksis, der allerede pågår i EU-regi, bl.a. i lyset af nyere retspraksis og omnibus-miljøpakken vedrørende fuglebeskyttelse.

Dansk Industri henleder opmærksomheden på udmeldingen fra EU Kommissionen om "miljøomnibussen" 10. december i år, hvor miljøvurdering og hastighed og dybde i sagsbehandlingen er berørt. På den baggrund bør vejledningens indhold genovervejes, så snart der er nye regler fra EU på området. Styrelsen bør følge dette, da Kommissionen anlægger et højt tempo i omnibusarbejdet.

Behandling af fravigelsesmulighederne

Green Power Denmark anfører, at vejledningen anlægger en meget snæver fortolkning af fravigelsesmulighederne ved alene at fokusere på artikel 12, stk. 1, litra d (forbuddet mod beskadigelse/ødelæggelse af yngle- og rasteområder). Dette giver et skævt og ufuldstændigt billede af det reelle fravigelsesrum. Alle forbuddene i artikel 12 kan der i princippet meddeles fravigelse fra, og den manglende gennemgang af litra a–c efterlader betydelige uklarheder, ikke mindst i relation til VEIII-direktivets ændringer af praksis. Endvidere anbefaler Green Power Denmark, at vejledningen – i samarbejde med Energistyrelsen – objektivt og fuldstændigt redegør for alle fravigelsesmulighederne i artikel 12 og indarbejder de materielle ændringer, som VEIII-direktivet medfører, herunder den ændrede forståelse af "forsætligt drab".

Kilder og referencer

Dansk Erhverv anfører, at seneste forvaltningsplan fra Miljøstyrelsen, hvordan flagermus skal beskyttes i Danmark, er mere end ti år gammel. Det stiller nævnene, kommuner og virksomhederne i stor usikkerhed om, hvordan beskyttelseshensyn og samfundsinteresser skal afvejes, da der er kommet meget ny viden siden da.

Green Power Denmark bemærker, at vejledningen bør være objektiv og neutral, og dermed medtage al relevant forskning i denne henseende, der har relevans for sagsbehandlernes endelige vurdering. Derudover benyttes forskning, der er over 15 år gammelt, som danner grundlag for meget tydelige

anbefaling om kraftige afværgeforanstaltninger med betydning for VE-projekternes økonomi og gennemførelse.

Danmarks Naturfredningsforening anfører, at noget af den praksis, der refereres til fra klagenævnene, er fra 2020, 2021 og 2023 – der er siden kommet en del mere faglig viden om flagermus fra bl.a. DCE. Det kunne godt italesættes i forbindelse med at klagenævnets praksis bringes i spil. Danmarks Naturfredningsforening anfører endvidere, at det vil være godt, hvis vejledningen havde lidt flere figurer, der kunne hjælpe med overblik. Fx kunne der indgå en figur om hierarkiet i først at undgå levesteder, derefter at afværge (herunder også et hierarki) og til sidst mulighed for fravigelse, hvis lovligt. Der kunne også indgå udbredelseskort med omtrentlige forekomster af de danske flagermusarter for at understøtte administrationen.

Dansk Industri spørger til, hvordan de udenlandske referencer er vurderet for relevans og kompatibilitet overfor danske forhold.

Proportionalitet

Dansk Erhverv anfører, at vejledningen mangler at give konkrete anvisninger på, hvordan proportionalitet skal anvendes, når arten er almindeligt forekommende, fx vandflagermus eller dværgflagermus.

Danmarks Naturfredningsforening anfører, at proportionalitet i praksis kan blive brugt til at sige, at det er for dyrt/besværligt at undersøge mere. Det er i strid med EU-retten, som bl.a. siger at samfundsinteresse ikke må bruges til at slække på artsbeskyttelse. Vejledningen bør præciseres, så det klart slås fast at proportionalitetsprincippet ikke kan bruges til at reducere kravene til artsbeskyttelse, når der er risiko for skade på bilag IV-arter. Dette fremgår ikke tydeligt på side 61. Man får en forståelse af at der kan afvejes i forhold til proportionalitet og dermed økonomi, hvis der ikke er tilstrækkelig viden.

Green Power Denmark anfører, at håndtering af erstatningslevesteder bør justeres for realisme og proportionalitet.

SGAV's bemærkninger til høringssvar

Ad. Vedrørende EU-Kommissionens – miljøomnibus, fra 10. december 2025

EU udsendte den 10. december 2025 forslag til en regulering der skal forenkle de administrative byrder i miljøreguleringen (miljøomnibussen). SGAV bemærker, at vejledningen er udarbejdet på baggrund af gældende ret. Som det fremgår af vejledningens afsnit 1.3. er en vejledning som retskilde nederst i retskildehierarkiet. Gældende direktiver, love og bekendtgørelser vil til enhver tid have forrang for en vejledning.

Ad. Behandling af fravigelsesmulighederne

Vejledningen omhandler forhold til individbeskyttelsen og levestedsbeskyttelsen efter habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a og d.

Vejledningen belyser i afsnit 3.4.3 reglerne for fravigelse af individbeskyttelsen, herunder henvises til VE-tilladelsesprocesbekendtgørelsens § 3. Derudover fremgår det af vejledningens afsnit 7.1, at fravigelse (dispensation) fra artsfredningsbekendtgørelsen, jagt- og vildtforvaltningsloven og naturbeskyttelsesloven vedr. blandt andet forsætlig indfangning og drab, er nærmere beskrevet i kapitel 3.

På baggrund af ovennævnte høringssvar er det i vejledningens indledningsafsnit præciseret, at belysningen af individbeskyttelsen fremgår af kapitel 3. Endvidere at kapitlerne 5, 6 og 7 omhandler levestedsbeskyttelsen, samt at kapitel 7 om fravigelse er afgrænset til kun at omhandle levestedsbeskyttelsen, idet levestedsbestemmelsen har særlig relevans for denne vejlednings fokusområde. Endvidere er der i vejledningen indsat et afsnit 3.3. der tydeliggør emnet ”forsætlig i habitatdirektivets forstand” – og i denne sammenhæng er der ligeledes henvist til klagenævnspraksis, der omtaler dette emne.

Ad. Kilder og referencer

Det følger af det almindelige forvaltningsretlige undersøgelsesprincip (også kaldet officialprincippet), at det påhviler den kompetente myndighed at sikre, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, inden der træffes afgørelse. Bygherren til et miljøvurderingspligtigt projekt har ansvaret for at udarbejde en miljøkonsekvensrapport, der indeholder en vurdering af projektets virkning på miljøet. I den sammenhæng ses på:

1. Anvendelse af eksisterende data til oplysning af sagen
2. Muligt behov for konkrete undersøgelser til oplysning af sagen

Det fremgår endvidere bl.a. af vejledningens indledningsafsnit 1.3., at en vejledning som retskilde er nederst i retskildehierarkiet og gældende direktiver, love og bekendtgørelser vil til enhver tid have forrang for en vejledning. Det bemærkes, at den aktuelle (nyeste) viden om arterne altid vil skulle inddrages i vurderingen af, om et projekt eller en plan vil medføre beskadigelse eller ødelæggelse af bilag IV-dyrearters yngle- eller rasteområder i strid med habitatdirektivets artikel 12.

Forskningen, der beskrives i vejledningen, er et udsnit af den forskning, der er udført på området. Der sorteres ikke i studiernes udgivelsesdato, da studier af ældre dato stadig er relevante og udtryk for nyeste viden, så længe der ikke er nyere forskning, der afkræfter indholdet af det pågældende studie. SGAV imødeser gerne kendskab til anden relevant forskning.

For så vidt angår udbredelseskort skal SGAV bemærke, at der ikke findes én entydig procesmodel, som kan anvendes generelt for alle projekter. SGAV henviser til afsnit 6.3.4, der gennemgår en forvaltningsmæssig tilgang til et givent projekt. SGAV har valgt alene at henvise til eksisterende kilder med udbredelseskort. Dette skyldes både hensyn til pladsdisponering og det forhold, at udbredelseskort ikke i sig selv er tilstrækkelige til at afgøre, om der forekommer bilag IV-arter inden for eller i nærheden af et projektområde. Overvågningsdata fra bl.a. NOVANA, arter.dk, Naturbasen.dk samt tilsvarende kilder kan hurtigt og effektivt anvendes til at opnå et indledende visuelt overblik, men skal suppleres af faglige vurderinger.

For så vidt angår høringssvaret om klagenævnspraksis, har SGAV i vejledningsteksten præciseret baggrunden for den valgte klagenævnspraksis.

For så vidt anvendelsen af udenlandske referencer, skal anvendelsen heraf ses i lyset af, at der på det pågældende område findes et begrænset dansk vidensgrundlag. Internationale, fagfællebedømte studier udgør derfor en væsentlig del af den tilgængelige evidens og anvendes bredt i tilsvarende vejledningsarbejde. Hvor der foreligger danske data eller erfaringer, er disse inddraget, men de er ikke tilstrækkelige til alene at danne grundlag for vejledningen. Vejledningen er derfor udarbejdet med henblik på at give et samlet og afbalanceret vidensgrundlag, hvor internationale erfaringer suppleres af national praksis og faglig vurdering.

SGAV anerkender, at brug af udenlandsk viden kræver faglig fortolkning. Vejledningen har derfor til formål at give et samlet og nuanceret vidensgrundlag og fungerer som et støtteværktøj, ikke som erstatning for en konkret og individuel faglig vurdering i den enkelte sag.

Ad. Proportionalitet

Det er uden betydning for vurderingen af påvirkningen af bilag IV-arter, om det projekt, der ønskes gennemført, er af væsentlig samfundsmæssig interesse, da habitatdirektivets artikel 12 ikke har hjemlet en sådan sontring. Forpligtelsen til at sikre sig, at et projekt ikke vil beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for bilag IV-arter gælder således fortsat, selvom projektet har samfundsmæssig interesse.

Vejledningen belyser proportionalitetsprincippet, hvoraf følger et krav om nødvendighed og forholdsmæssighed. Det vil sige at et indgreb kun må iværksættes, hvis det er nødvendigt, og hvis det står i rimeligt forhold til det mål, der forfølges.

På baggrund af ovenstående høringssvar om proportionalitet har SGAV præciseret vejledningsteksten i afsnit 6.3.5 med følgende: "Den konkrete afværgeforanstaltning må således ikke være mere indgribende, end hvad formålet tilsiger. Formålet vil i denne sammenhæng f.eks. være at opretholde den økologiske funktionalitet af yngle- og rasteområder for flagermus på mindst samme niveau som hidtil." Der henvises i øvrigt til SGAV's bemærkninger ovenfor til høringssvar om "Klare anvisninger og mere konkret vejledning om afværgeforanstaltninger".

4) Ad. Tekstnære bemærkninger

Følgende høringssvar har haft tekstnære bemærkninger; Dansk Industri, Kommunernes Landsforening og WWF Verdensfonden.

Alle høringssvar er gennemgået, og neden for er enkelte eksempler på de tekstnære bemærkninger. De tekstnære bemærkninger er af juridisk og teknisk faglig karakter, og er imødekommet, hvor disse er fundet relevant i forhold til vejledningens enkelte dele under iagttagelse af vejledningens samlede formål.

Dansk Industri foreslår, at det af vejledningen fremgår, hvad kriterierne for de valgte EU-domme har været. Endvidere bemærker Dansk Industri, at man undres over, at Sverige ikke er med på listen over adspurgte lande i forbindelse med nabohøringen. Dansk Industri har endvidere foreslået, at vejledningen indeholder en læsevejledning, der fremhæver vejledningens struktur og centrale emner.

WWF Verdensnaturfonden foreslår, at der i vejledningen indarbejdes forslag til løbende monitorering på overvågnings- og afværgeforanstaltninger.

Kommunernes Landsforening anfører, at der er bevidst udokumenterede påstande omhandlende, hvordan flagermus kan forveksle vandflader og solceller (s. 66.). KL forventer, at en vejledning udelukkende er evidensbaseret.

SGAV's bemærkninger til høringssvar

SGAV har imødekommet Dansk Industris høringssvar ved i vejledningsteksten at tydeliggøre baggrunden for den valgte EU-domspraksis. Endvidere har SGAV præciseret vejledningsteksten ved at anføre hvilke

lande der er blevet adspurgt og hvilke lande, der har responderet. Herudover er der indsat en læsevejledning.

SGAV har ikke imødekommet WWF Verdensnaturfonden forslag. Det er SGAV's vurdering, at eventuel monitorering af afværgetiltag efter opstilling af VE-anlæg, i konkrete sager, kan indgå som vilkår for tilladelsen.

SGAV har på baggrund af Kommunernes Landsforenings høringssvar præciseret vejledningsteksten.