

Norddjurs Kommune
Torvet 3
8500 Grenaa

Codex Advokater P/S
Damhaven 5 C
7100 Vejle

14. maj 2020

Journalnr.: 219391

Advokat:
Mads Kobberø
mko@codexlaw.dk

Sekretær:
Lene Fjord Hocks Dahl
lfh@codexlaw.dk
Direkte: +45 7643 5352

Store solcelleanlæg

1. Indledning

Norddjurs Kommune har bedt os udarbejde et notat om adgangen til etablering af meget store solcelleanlæg (op til ca. 250 ha) i det åbne land. Ikke et notat, der beskriver alle de tilladelseskrav, der er i den forbindelse, men et notat, der beskriver, hvilke barrierer der kan være herfor dels i forhold til naturbeskyttelseslovens beskyttelseslinjer, dels i forhold til planloven (særligt kommuneplanniveauet).

Problemstillingen er af generel karakter, men udspringer af nogle konkrete sager, som kommunen har eller har haft. Vores vurdering hviler således ikke på sagsakter knyttet til konkrete sager.

2. Naturbeskyttelsesloven

2.1 Regelgrundlaget – indledning

Naturbeskyttelsesloven indeholder forskellige beskyttelsesregler. Centralt er § 3, der indeholder et forbud mod tilstandsændringer, herunder byggeri, i moser, enge og andre beskyttede naturtyper.

Spørgsmålet fra kommunen går ikke på § 3-natur, men de beskyttelseslinjer, der er i loven for så vidt angår kysten (§ 15), sø/å (§ 16), skov (§ 17) og fortidsminder (§ 18). Der er forskel på, hvad beskyttelsen mere præcist dækker over, herunder hvor mange m de omfatter, og hvilke undtagelser der er fra de respektive bestemmelser. Det, der imidlertid ligger fast, er, at de store solcelleanlæg, vi taler om, er

omfattet af alle 4 beskyttelseslinjebestemmelser. Solcelleanlæg er altså ikke undtaget fra nogle af de 4 beskyttelseslinjer.

Hvad de enkelte regler tilsiger at beskytte giver lidt sig selv, men her er nogle citater fra nævnsafgørelser, der beskriver det:

- § 15 – kyst:

"Formålet med bestemmelsen er at sikre en friholdelse af strandene og de umiddelbart bagvedliggende kystområder mod indgreb, der ændrer den nuværende tilstand og anvendelse."

- § 16 – søer/åer:

"Bestemmelsens formål er at sikre søer og åer som værdifulde landskabselementer og som levesteder og spredningskorridorer for plante- og dyreliv."

- § 17 – skove:

"... at sikre skovens værdi som landskabselementer samt opretholde skovbrynene som værdifulde levesteder for plante- og dyrelivet og beskytte skoven mod blæst. I vurderingen af en konkret dispensationsansøgning indgår overvejelser om, hvilken betydning afgørelsen kan få for fremtidige lignende afgørelser."

- § 18 – fortidsminder:

"Formålet med fortidsmindebeskyttelseslinjen er at sikre fortidsmindernes værdi som landskabselementer. Både den generelle betydning af fortidsminderne i landskabsbilledet, indsyn til og udsyn fra fortidsminderne skal sikres med bestemmelsen. Samtidig skal bestemmelsen sikre de arkæologiske lag i området omkring fortidsminderne, idet der ofte er særlig mange kulturhistoriske levn i områderne tæt ved de fredede fortidsminder."

2.2 Hvad er udgangspunktet for etablering af solcelleanlæg inden for en eller flere af beskyttelseslinjerne?

Udgangspunktet er et forbud. Det anføres i bestemmelserne på den vis, at der ikke må *"foretages ændringer"*, eller at der ikke må *"placeres bebyggelse"*.

Så når det nedenfor beskrives, at der er en dispensationsbestemmelse, må det læses i den kontekst, at udgangspunktet er et forbud; solcelleanlæg og andre anlæg/bygninger omfattet af naturbeskyttelseslovens beskyttelseslinjebestemmelser skal altså som hovedregel placeres uden for beskyttelseslinjerne.

2.3 Dispensationsadgangen – reglerne

Bestemmelserne er altså bygget op, så der er et forbud som udgangspunkt, men således at dette udgangspunkt fraviges af en dispensationsbestemmelse i lovens § 65, stk. 1-2:

"Kommunalbestyrelsen kan gøre undtagelse fra bestemmelserne i § 16, stk. 1, § 17, stk. 1, ...

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan i særlige tilfælde gøre undtagelse fra bestemmelserne i ... § 18, stk. 1."

Tilsvarende i § 65b, stk. 1, for så vidt angår dispensation fra § 15 (strandbeskyttelseslinjen):

"Miljø- og fødevareministeren kan i særlige tilfælde gøre undtagelse fra bestemmelserne i ... § 15, stk. 1".

Der er altså dispensationsadgang for alle 4 beskyttelseslinjer, men med den forskel, at:

- Sø/å- og skovbeskyttelseslinjen kan der *gøres undtagelse* for, mens det for
- kyst- og fortidsmindebeskyttelseslinjen kun gælder *i særlige tilfælde*.

Dispensationsadgangen er altså med sikkerhed mere restriktiv i forhold til kyst- og fortidsmindebeskyttelseslinjen, end det er tilfældet i forhold til sø/å- og skovbeskyttelseslinjen.

Med denne forskel in mente vil jeg nedenfor søge at komme tættere på dispensationsadgangen, herunder det råderum, som kommuner har i den forbindelse.

2.4 Dispensationsreglerne – hvad siger praksis om råderummet i forhold til at dispensere?

2.4.1 Generelt om dispensationspraksis

Generelt er dispensationspraksis restriktiv. Baggrunden herfor er blandt andet den risiko for præcedens, der knytter sig til at fravige udgangspunktet, der som anført er et forbud.

Der skal derfor være en begrundelse for dispensationen, der rækker udover, at ejeren af arealet har en økonomisk interesse i projektet.

Det gælder generelt, at etablering af energiforsyningsanlæg, herunder ikke mindst anlæg, der understøtter ønsket om en konvertering over imod vedvarende energi, har en samfundsmæssig interesse, der gør, at der i et videre omfang end ved andre anlæg af tilsvarende størrelse, men uden en sådan samfundsmæssig interesse, kan meddeles dispensation.

Det er imidlertid ikke det samme som, at dispensationsdøren står på "vid gab", men at den er mindre lukket end ellers.

2.4.2 Særligt for så vidt angår kystbeskyttelsen

Der er en helt ny nævnsafgørelse, der omhandler et fritstående solcelleanlæg på 30 m² i tilknytning til et sommerhus. Det kunne der *ikke* gives dispensation til. Nævnet anførte:

"Efter Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis, ... kan etablering af alternative energiforsyningsanlæg i visse tilfælde behandles lempeligere end andre typer af anlæg inden for strandbeskyttelseslinjen af hensyn til den samfundsmæssige interesse i at fremme vedvarende energiformer. Selv om der er tale om et anerkendelsesværdigt formål, kan dette dog ikke i alle tilfælde føre til en tilsidesættelse af de landskabelige interesser, som skal varetages inden for strandbeskyttelseslinjen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet er derfor mere tilbageholdende med at meddele dispensation til fritstående solenergianlæg inden for strandbeskyttelseslinjen i forhold til f.eks. solenergianlæg, som etableres direkte på eksisterende tagflader.

Der er i den konkrete sag tale om et fritstående solcelleanlæg bestående af et halvtag med to rækker solcellepaneler, der udgør ca. 20 m² af halvtagets samlede areal på ca. 30 m². Anlægget er placeret ca. 85 m fra kysten.

Miljø- og Fødevareklagenævnet vurderer ud fra de foreliggende oplysninger om solcellepanelernes størrelse og placering, samt luftfotos af ejendommen, at der er tale om et markant anlæg. Dette gør sig også gældende, selv om det måtte blive omsluttet af slyngplanter.

Under disse omstændigheder finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at ønsket om at etablere et alternativt energiforsyningsanlæg ikke er så tungtvejende, at det kan tilside-

sætte hensynet til beskyttelsen af de værdier, strandbeskyttelseslinjen har til formål at varetage. Nævnet finder herefter, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Kystdirektoratets vurdering, hvorefter der ikke kan meddeles dispensation til det ansøgte solcelleanlæg. Nævnet har desuden lagt vægt på, at en lovliggende dispensation ville kunne få præcedensskabende virkning i strid med bestemmelsens formål.”

Afgørelsen er i overensstemmelse med en generel Naturstyrelsesvejledning fra 2013:

”Praksis viser således, at praksis er lempelig for solcelleanlæg indplaceret i tagfladen, at hensynet til alternativ energiforsyning ikke ubetinget kan tilsidesætte de landskabelige interesser, der skal varetages inden for beskyttelseslinjen, og at konkrete vurderinger, herunder af anlæggets størrelse og de konkrete landskabelige hensyn, i mange sager – navnlig for fritstående solenergianlæg, men også med anlægget direkte på tag – har vejet tungere end hensynet til energiforsyningen af en enkelt ejendom.”

Jeg mener, at det klare udgangspunkt derfor vil være, at Kystdirektoratet ikke vil give dispensation fra kystbeskyttelseslinjen til etablering af fritstående solcelleanlæg, hverken mindre anlæg eller de meget store anlæg, som mit notat omfatter.

Uanset det samfundsmæssigt positive i anlæg for vedvarende energi vil opfattelsen med stor sikkerhed være, at de hensyn, som kystbeskyttelseslinjen skal varetage, vil blive for hårdt ramt af opstilling af sådanne anlæg, og at det må være muligt at finde alternative placeringsmuligheder uden for kystbeskyttelseslinjen.

2.4.3 Særligt for så vidt angår sø/å

Der henvises til afgørelsen anført nedenfor i afsnit 2.4.4 for et mindre solcelleanlæg beliggende inden for såvel skovbyggelinjen som åbeskyttelseslinjen.

Med det forbehold, at det er en konkret kommunal vurdering, finder jeg det mest sandsynligt, at klageinstansen, såfremt en dispensation fra åbeskyttelseslinjen til et stort solcelleanlæg meddeles og påklages, vil blive ophævet. Hvis der kan argumenteres for, at påvirkningen af de hensyn, som åbeskyttelseslinjen skal varetage, er begrænset, og at det vil være vanskeligt at finde alternativ placeringsmulighed, vil det kunne trække i den anden retning.

2.4.4 Særligt for så vidt angår skov

Omkring praksis foreligger der blandt andet en nævnsafgørelse fra 2013 omkring et – i sammenhængen – mindre fritstående solcelleanlæg på 121 m². Det fandt nævnet ikke, at der kunne gives dispensation fra skovbyggelinjen (og åbeskyttelseslinjen) til. Nævnet anførte:

"Efter Natur- og Miljøklagenævnets praksis kan etablering af alternative energiforsyningsanlæg i visse tilfælde behandles lempeligere end andre typer af anlæg i landzone af hensyn til den samfundsmæssige interesse i at fremme vedvarende energiformer. Selvom der er tale om et anerkendelsesværdigt formål, kan dette formål dog ikke ubetinget tilsidesætte de landskabelige interesser, som skal varetages i landzone.

...

Natur- og Miljøklagenævnet vurderer ud fra de foreliggende oplysninger om solcellepanelernes størrelse og placering samt luftfotos af ejendommen, at der er tale om et betydeligt anlæg.

Efter en samlet vurdering finder Natur- og Miljøklagenævnet ikke grundlag for at tilsidesætte Skanderborg Kommunes vurdering af, at opstilling af et 121,58 m² stort solcelleanlæg opdelt i to sektioner med en indbyrdes afstand på ca. 9 m placeret i en afstand af mellem 20 - 32 m fra den eksisterende bolig på ejendommen og ca. 65 m fra Skanderborg Sø af landskabelige grunde ikke bør tillades. Der er herved lagt vægt på, at den ansøgte placering vil være i strid med de hensyn, der skal varetages med ... naturbeskyttelseslovens søbeskyttelseslinje og skovbyggelinje."

Der skal således foretages en vurdering af, hvorvidt det konkrete projekt i et ikke ubetydeligt omfang vil skade det, som er formålet med skovbeskyttelseslinjen.

Herudover kan det også tillægges betydning, om der er mulighed for en alternativ placering, der ikke kræver en dispensation fra skovbyggelinjen eller andre beskyttelseslinjer. Her kan fx henvises til en nævnsafgørelse fra 2003 omkring en antennemast inden for skovbyggelinjen. Spørgsmålet var her blandt andet, om der teledækningsmæssigt kunne argumenteres for, at det var påkrævet at placere master det pågældende sted. Nævnet anførte, at:

"... det endvidere ikke (var) tilstrækkeligt sandsynliggjort, at dækningsbehovet ikke kan løses ved en anden placering af antennen".

At der godt kan gives dispensation til skovbyggelinjen til det, man kunne kalde store anlæg, illustrerer en nævnsafgørelse fra 2008, hvor der blev givet dispensation for så vidt angår 2 vindmøller (ud af en

samlet udvidelse med 10 vindmøller) i tilknytning til en eksisterende vindmøllepark på 20 vindmøller. Men her var der allerede en vindmøllepark i området, og udvidelsen, hvoraf 2 møller altså ville komme inden for skovbyggelinjen, var vurderet at ville give en bedre visuel sammenhæng.

Det er og bliver således en konkret vurdering, kommunen skal foretage, af primært de hensyn, som skovbyggelinjen skal varetage. Med det forbehold, at det er en konkret kommunal vurdering, som jeg ikke kender alle delelementer i, finder jeg det mest sandsynligt, at klageinstansen, såfremt en dispensation fra skovbyggelinjen til et stort solcelleanlæg meddeles og påklages, vil blive ophævet. Hvis der kan argumenteres for, at påvirkningen af de hensyn, som skovbyggelinjen skal varetage, er begrænset, og at det vil være vanskeligt at finde alternativ placeringsmulighed, vil det kunne trække i den anden retning.

2.4.5 Særligt for så vidt angår fortidsminder

I en afgørelse fra 2017 ændrede Miljø- og Fødevareklagenævnet kommunens dispensation til etablering af et solcelleanlæg inden for fortidsmindebyggelinjen til et afslag.

Anlægget skulle være 16 ha og placeres 35 m fra fortidsmindet (en jættestue). Kommunen havde givet dispensation blandt andet med henvisning til, at der ville blive stillet vilkår om afskærmende beplantning.

Nævnet anførte blandt andet:

"En ansøgning om etablering af alternative energiforsyningsanlæg kan i visse tilfælde behandles lempeligere end andre typer af anlæg indenfor fortidsmindebeskyttelseslinjen. Det anerkendelsesværdige formål kan dog ikke i alle tilfælde tilsidesætte de hensyn, der skal indgå i en konkret bedømmelse af det ansørgtes påvirkning af det beskyttede fortidsminde. Nævnet finder, at hensynet til opnåelsen af vedvarende energi ved etableringen af solcelleanlæg i det konkrete tilfælde, ikke er tilstrækkeligt tungtvejende til at opveje de landskabelige og naturmæssige hensyn til det seværdige fortidsminde. Nævnet lægger vægt på, at fortidsmindet er restaureret og står bemærkelsesværdigt i landskabet. Nævnet lægger videre vægt på, at jættestuen er del af et oldtidsmiljø, da egnen er kendt for sine megalitanlæg.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der ikke er påvist forhold, der kan begrunde, at etablering af solcelleanlægget kan anses for at være et sådant særligt tilfælde, at der kan meddeles dispensation."

Tilsvarende for så vidt angår en nævnsafgørelse fra 2016:

”En ansøgning om etablering af alternative energiforsyningsanlæg kan i visse tilfælde behandles lempeligere end andre typer af anlæg indenfor fortidsmindebeskyttelseslinjen. Det anerkendelsesværdige formål kan dog ikke i alle tilfælde tilsidesætte de hensyn, der skal indgå i en konkret bedømmelse af det ansøgte påvirkning af det beskyttede fortidsminde.

Et flertal på 6 af nævnets medlemmer finder, at solcelleanlægget ... forstyrrer og forringer oplevelsen af fortidsmindet som landskabelement, navnlig når gravhøjen, som her, fremstår stor og markant. Anlæg ... er synligt fra gravhøjen, og flertallet finder, at det skæmmer indsigten til og udsigten fra gravhøjen. Det samfundsnyttige hensyn til etablering af alternative energiforsyningsanlæg er, efter flertallets vurdering, i denne sag ikke tilstrækkeligt tungtvejende til at opveje de landskabelige hensyn.”

Som det fremgår, er afslagene konkret begrundet og udelukker ikke, at nævnet i andre sager med solcelleanlæg kan komme til et andet resultat. Når det er sagt, er det dog min vurdering, at nævnet som udgangspunkt ikke vil stadfæste dispensationer, der lokaliserer store solcelleanlæg inden for fortidsmindebyggelinjen, medmindre det sker i god afstand herfra, og der konkret vurderet ikke er en konflikt i forhold til fortidsminde, det være sig i relation til det oplevelsesmæssige (landskabsforhold) eller de arkæologiske forhold.

2.5 Opsummerende omkring store solcelleanlæg og naturbeskyttelseslovens beskyttelseslinjer

Dispensationssager beror på konkrete vurderinger. Konkrete vurderinger af på den ene side det anerkendelsesværdige hensyn til etablering af alternative energiformer og på den anden side de blandt andet landskabelige hensyn, som beskyttelseslinjerne varetager.

Hvad det sidste angår kan de specifikke forhold, herunder hvor stort et ”indhug” anlægget gør i beskyttelseszonen, terrænets udformning mv., betyde, at nogle anlæg med den ansøgte placering indebærer en stor skade på beskyttelsesinteressen, mens andre anlæg/placeringen kun berører beskyttelsesinteressen marginalt.

I hvert fald i de sager, hvor berøringen af beskyttelsesinteressen ikke er af marginal betydning, viser nævnspraksis, at adgangen til at meddele dispensation til placering af fritstående solcelleanlæg er begrænset. Det gælder alle 4 beskyttelseslinjer, men i særlig grad i relation til strandbeskyttelsen og fortidsmindebeskyttelseslinjen.

3. Kommuneplanens bindinger

3.1 Overordnet

Etablering af større solcelleanlæg vil generelt være lokalplanpligtig og vil derfor forudsætte udarbejdelse og vedtagelse af en konkret lokalplan. Det er kommunen, der udøver skøn over indholdet af lokalplanlægningen, og behovet for lokalplan er derfor i sig selv ikke en hindring for etablering af solcelleanlæg.

En lokalplan må ikke stride mod kommuneplanens rammer og retningslinjer. Hvis den gældende kommuneplan ikke giver mulighed for lokalplanlægning, kan kommuneplanen ændres med et kommuneplantillæg. Ligesom i lokalplanlægningen er det kommunen, som beslutter indholdet af kommuneplanen. Det er derfor ikke nødvendigvis en hindring, at et solcelleprojekt ikke er i overensstemmelse med kommuneplanen, idet uoverensstemmelsen kan klares med et kommuneplantillæg.

Nærværende redegørelse beskriver nedenfor de bindinger, der dog alligevel kan forekomme i relation til planlægning for solcelleanlæg. Overordnet kan det således anføres, at følgende bindinger konkret kan være til hinder for planlægningen – primært på kommuneplanniveau:

- Indholdskrav til planlægningen i planloven
- Veto fra erhvervsministeren ved kommuneplanlægning i strid med nationale interesser i planlægningen. Øvrige ministre kan nedlægge veto mod lokalplanlægning i strid mere deres særlige ressortinteresser

Det nedenstående er disponeret således, at der indledningsvis gives en omtale af hver af de ovenstående punkter, idet der herefter er givet specifikke bemærkninger i relation til de 4 emner, som Norddjurs Kommune har anført i henvendelsen til os.

For så vidt angår **planlovens indholdskrav** indeholder planloven i §§ 11a-d en række krav til kommuneplanens indhold. Kravene går navnlig ud på, at kommuneplanens retningslinjer og rammer skal behandle en række nærmere angivne emner, herunder skal der eksempelvis være retningslinjer for arealanvendelsen i kystnærhedszonen og sikring af kulturhistoriske, landskabelige og geologiske værdier. Indeholder kommuneplanen ikke de påkrævede rammer og retningslinjer, vil kommuneplanen enten blive mødt med et statsligt veto (såfremt de manglende retningslinjer/rammer berører statslige interesser) eller kan blive ophævet af Planklagenævnet under en efterfølgende klagesag. Det samme vil gøre sig gældende, hvis et kommuneplantillæg sigter mod at fjerne retningslinjer, som kommuneplanen skal indeholde.

At kommuneplanen skal indeholde retningslinjer og rammer om specifikke emner er ikke ensbetydende med, at planloven dermed har taget stilling til det nærmere indhold eller den geografiske afgrænsning af de pågældende retningslinjer og rammer. Kravet om, at der skal være retningslinjer angående specifikke emner, er således ikke nødvendigvis en binding i forhold til kommunens planlægningsmæssige dispositioner, jf. nærmere nedenfor angående de enkelte emner.

Erhvervsministerens vetoret angår de **statslige interesser**, som er opregnet i planlovens § 29, og omfatter overordnet (1) vækst og erhvervsudvikling, (2) natur og miljøbeskyttelse, (3) kulturarvs- og landskabsbevarelse samt (4) hensyn til nationale og regionale anlæg. De statslige interesser er nærmere beskrevet i en oversigt, som udgives hvert 4. år, senest marts 2018. Af de 4 interesser er det i den konkrete kontekst den 3. interesse omkring kulturarvs- og landskabsinteresser, som er særlig aktuell. Oversigtens retningslinjer angående denne interesse omtales nedenfor.

Erhvervsministeren (ved Erhvervsstyrelsen) gennemgår alle forslag til kommuneplan og kommuneplantillæg i forhold til de nationale interesser. Finder erhvervsministeren, at planlægningen er i strid med nationale interesser, *skal* erhvervsministeren nedlægge veto mod planlægningen, medmindre modstriden anses for at være af underordnet betydning. Erhvervsministeren skal endvidere nedlægge veto mod lokalplanforslag inden for kystnærhedszonen, hvis planforslaget strider mod de særlige regler for kystnærhedszone, jf. nedenfor.

De øvrige ministre kan herudover nedlægge veto mod lokalplaner, der strider mod ministrenes særlige ressortinteresser. Dette, vurderer vi ikke, er aktuelt at beskrive nærmere i nærværende kontekst.

3.2 Kystnærhedszonen

Kystnærhedszonens geografiske udstrækning er fastlagt i et bilag til loven. Hensigten med kystnærhedszonen er overordnet, at denne zone skal søges friholdt for bebyggelse og andre anlæg, som ikke er afhængige af at ligge nær kysten.

Det centrale i reglerne for kystnærhedszonen er, at det for planlægningen gælder, at der kun må planlægges for nye anlæg i landzone eller inddrages nye arealer i byzone, når der er en *særlig planlægningsmæssig begrundelse* for en kystnær placering. Dette gælder både efter planlovens bestemmelser og efter Norddjurs Kommunes kommuneplanretningslinjer for kystnærhedszonen. Der er derfor ikke tale om en "betingelse", som kommunen kan fjerne gennem et kommuneplantillæg. For fuldstændighedens skyld bemærkes i øvrigt, at kommunen formentlig også ville blive mødt med et veto, hvis man forsøgte at ændre retningslinjen angående kystnærhedszonen, da beskyttelsen af kystnærhedszonen indgår i de statslige interesser.

Solcelleanlæg vil derfor kun kunne placeres inden for kystnærhedszonen, hvis der er en konkret planlægningsmæssig begrundelse for, at anlægget skal ligge tæt på kysten. Hvorvidt der kan være en sådan begrundelse for placering af solcelleanlæg inden for kystnærhedszonen, har Naturstyrelsen udtalt sig om i en vejledende udtalelse fra 2013:

”En planlægningsmæssig begrundelse kan eksempelvis være udnyttelse af eksisterende infrastruktur til energiforsyning, eller hvor solenergianlæg etableres for at understøtte og effektivisere eksisterende funktioner. Den særlige planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelse vil i alle tilfælde skulle afvejes i forhold til den påvirkning anlægget vil have på kysten og de hensyn, som kystnærhedszonen skal varetage.”

Der er efter vores vurdering tale om et begrundelseskrav, som sjældent vil være opfyldt for solcelleanlæg, idet det generelt må anføres, at der som udgangspunkt ikke er noget til hinder for at placere solcelleanlæg uden for kystnærhedszonen. Den afvejning, der, jf. citatet, skal foretages, vil derfor tale klart for, at solcelleanlæg placeres andetsteds, medmindre anlægget dermed ikke kan opfylde sit formål.

Hvis kommunen vurderer, at der er den fornødne begrundelse for placering af et konkret solcelleanlæg, fx fordi det placeres i tilknytning til eksisterende varmeinfrastrukturanlæg, skal der redegøres for denne vurdering i den pågældende plan. Kommunens vurdering bliver underkastet en direkte prøvelse, idet erhvervsministeren *skal* fremsætte veto over for lokalplanforslag, som ikke opfylder kravene til planlægning i kystnærhedszonen. Endvidere kan Planklagenævnet under en eventuel klage tage stilling til, om begrundelsen er tilstrækkelig.

Opsummerende er der følgende bindinger for solcelleanlæg inden for kystnærhedszonen:

- Inden for kystnærhedszonen kan der kun placeres solcelleanlæg, hvis der er en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for en kystnær lokalisering. Denne vurdering kan efterprøves af erhvervsministeren (veto) og af Planklagenævnet under en eventuel klagesag.
- Kystnærhedszonens geografiske udstrækning samt det særlige begrundelseskrav følger direkte af planloven. Kommunen har derfor ikke mulighed for at ændre på begrænsningerne inden for kystnærhedszonen gennem et kommuneplantillæg.

3.3 Bevaringsværdige landskaber

Planloven stiller krav om, at kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for udpegning og beskyttelse af særlige landskabsområder, men planloven tager ikke nærmere stilling til, hvordan afgrænsningen foretages, eller hvilken beskyttelse der skal være.

Norddjurs Kommunes kommuneplan har i overensstemmelse hermed retningslinjer for bevaringsværdige landskaber, som lokalplanlægning for solcelleanlæg skal overholde. Uden at gennemgå retningslinjerne i detaljen vil disse som udgangspunkt være til hinder for etablering af solcelleanlæg på bevaringsværdige landskaber, da udgangspunktet for disse områder er, at de skal friholdes for anlæg mv.

Det er også forudsat i Naturstyrelsens vejledningskrivelse fra 2013, at retningslinjer for bevaringsværdige landskaber normalt vil være til hinder for solcelleanlæg:

”Solenergianlæg vurderes som udgangspunkt ikke at kunne rummes inden for en række af de særlige beskyttelsesområder, som skal udpeges i kommuneplanen: Landskab, naturnetværket, kulturmiljø og geologi m.v., idet solenergianlæg ofte vil udgøre markante fremmedelementer i landskaberne, der som udgangspunkt må betragtes som uforenelige med de hensyn, som udpegningerne i kommuneplanen skal varetage”.

Planloven regulerer ikke direkte retningslinjernes indhold, og det er derfor ikke udelukket, at Norddjurs Kommune kan ændre på retningslinjerne i et kommuneplantillæg for at muliggøre solcelleanlæg. Dette vil heller ikke kunne tilsidesættes af Planklagenævnet.

Beskyttelse af landskab indgår dog i de nationale hensyn, som Erhvervsministeriet skal beskytte med veto. Det hedder således blandt andet i retningslinjerne for bevaringsværdige landskaber i oversigten over statslige interesser, at erhvervsministeren skal påse:

”3.1.1 at kommuneplanerne indeholder retningslinjer til sikring af bevaringsværdige landskaber, som i udgangspunktet friholder dem for byggeri og anlæg (planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 16).

[...]

3.1.3 at bevaringsværdige landskaber, herunder større sammenhængende landskaber, som udgangspunkt ikke reduceres [...]”

Af oversigten kan udledes, at der må forventes et veto mod kommuneplantillæg, som geografisk reducerer allerede udpegede bevaringsværdige landskaber, medmindre kommunen godtgør, at det på-

gældende område ikke længere er beskyttelsesværdigt. Det følger heraf, at det ikke vil være muligt at reducere de bevaringsværdige landskaber for at skabe plads til solcelleanlæg.

For det andet fremgår det, at det er en national interesse, at de bevaringsværdige landskaber *som udgangspunkt* skal friholdes for ny bebyggelse. Hvis kommunen gennem et kommuneplantillæg lemper på beskyttelsen, er der derfor risiko for, at erhvervsministeren af denne grund nedlægger veto.

Opsummerende kan det anføres:

- De nuværende retningslinjer vil som udgangspunkt være til hinder for planlægning for solcelleanlæg inden for kommuneplanens bevaringsværdige landskaber. Der skal dog foretages en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, og vi kan udelukke, at der undtagelsesvist vil være sådanne forhold, at solcelleanlæg kan etableres uden at ødelægge landskabelige værdier.
- Retningslinjerne kan ændres i et kommuneplantillæg, men:
 - Der må **forventes** et **veto** fra erhvervsministeren, hvis et kommuneplantillæg ændrer på den *geografiske afgrænsning* af bevaringsværdige landskaber for at skabe plads til solcelleanlæg. En sådan ændring vil også risikere at blive tilsidesat af Planklagenævnet, hvis der klages.
 - Der er endvidere **risiko** for et **veto** fra erhvervsministeren, hvis et kommuneplantillæg ændrer retningslinjerne for bevaringsværdige landskaber på en måde, så beskyttelsen slækkes.

3.4 Værdifulde kulturmiljøer

Kommuneplanen skal på samme måde som for landskaber indeholde afgrænsning og retningslinjer for værdifulde kulturmiljøer og andre kulturhistoriske bevaringsværdier.

Norddjurs Kommunes kommuneplan indeholder retningslinjer for kulturmiljøer, herunder at der normalt ikke må etableres byggeri og anlæg inden for udpegningerne. Retningslinjen herom vil normalt være til hinder for lokalplanlægning for etablering af solcelleanlæg, hvilket i øvrigt også svarer til "normalen" for sådanne retningslinjer, jf. citatet fra Naturstyrelsens udtalelse ovenfor under bevaringsværdige landskaber.

På samme måde som for bevaringsværdige landskaber er planloven ikke direkte til hinder for, at der ændres på retningslinjen. Bevaringen af kulturmiljøer indgår dog også i de nationale interesser, og det hedder således i oversigten over nationale interesser, at det skal sikres:

"3.3.1 at kommuneplanen indeholder retningslinjer for sikring af kulturhistoriske bevaringsværdier, herunder beliggenheden af værdifulde kulturmiljøer, beskyttelsesområder for kirker og andre væsentlige kulturhistoriske bevaringsværdier som fredede og bevaringsværdige bygninger [...]"

Det må derfor forventes, at et eventuelt kommuneplantillæg, der lempet på beskyttelsen af bevaringsværdige kulturmiljøer, vil blive vurderet i forhold til de nationale interesser. Hvis det vurderes, at lempelsen går for langt, kan kommuneplantillægget blive mødt med et veto. Det er vanskeligt at vurdere, hvor betydelig en lempelse der vil blive accepteret.

Opsummerende kan det anføres:

- Der kan som udgangspunkt ikke planlægges for solcelleanlæg inden for de i kommuneplanen udpegede værdifulde kulturmiljøer. Der skal dog foretages en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde.
- Norddjurs Kommune kan ændre retningslinjerne for bevaringsværdige kulturmiljøer gennem et kommuneplantillæg. Der vil dog være **risiko** for et **veto** fra erhvervsministeren mod et planforslag herom.

3.5 Specifikke, geologiske bevaringsværdier

Planloven stiller krav om retningslinjer for geologiske bevaringsværdier på samme måde som for bevaringsværdige landskaber og kulturmiljøer.

Norddjurs Kommunes kommuneplan indeholder i overensstemmelse hermed kommuneplanretningslinjerne for udpegning og beskyttelse af områder, der har geologisk bevaringsværdi. Det følger heraf blandt andet, at byggeri, anlægsarbejde og beplantning, *"som kan sløre landskabets dannelsesformer"*, så vidt muligt undgås.

Om der kan lokalplanlægges for solcelleanlæg under overholdelse af retningslinjen vil afhænge af en konkret vurdering af, om solceller vil sløre bevaringsværdierne. Denne retningslinje er efter formuleringen lidt mindre restriktiv end retningslinjerne for bevaringsværdige landskaber og kulturmiljøer – vurderingen vil dog formentlig stadig i de fleste tilfælde falde ud sådan, at der ikke må etableres solcel-

leanlæg. Dette svarer også til Naturstyrelsens vurdering i udtalelsen fra 2013, jf. ovenfor i afsnittet om bevaringsværdige landskaber.

Retningslinjerne kan ændres ved et kommuneplantillæg, men geologiske bevaringsværdier indgår i de nationale interesser, jf. oversigten, der indeholder følgende retningslinjer om geologiske værdier:

"3.1.4 at kommuneplanerne indeholder retningslinjer, der bidrager til at sikre indbyrdes overgange og sammenhænge i de værdifulde geologiske områder, herunder beliggenheden af de nationale geologiske interesseområder og de nationale kystlandskaber (planlovens § 11 a, stk.1 nr. 17) [...]"

Denne retningslinje fremtræder umiddelbart mindre udførlig end de ovenfor omtalte retningslinjer, hvilket kan læses sådan, at de nationale interesser er mindre intensive i forhold til geologiske bevaringsværdier end kulturmiljøer og bevaringsværdige landskaber i øvrigt. De geologiske bevaringsværdier er imidlertid behandlet under samme afsnit som de landskabelige interesser i øvrigt. Det er derfor vores vurdering, at lempelser i retningslinjernes beskyttelse af de geologiske bevaringsværdier risikerer at blive mødt med et statsligt veto på samme måde som de andre retningslinjer.

Opsummerende kan det anføres:

- Kommuneplanens retningslinjer er som udgangspunkt til hinder for lokalplanlægning for etablering af solcelleanlæg inden for områder med specifikke geologiske bevaringsværdier. Der er dog tale om en konkret vurdering.
- Norddjurs Kommune kan lempe retningslinjerne for specifikke geologiske bevaringsværdier gennem et kommuneplantillæg. Der vil dog være en **risiko** for et **veto** fra erhvervsministeren mod et planforslag herom.

Med venlig hilsen

Mads Kobberø / Kristoffer Juul Bertelsen