



Tværgående Planlægning
J. nr. NST-108-00296
Ref. anrap
Juni 2013

Naturstyrelsens vejledende udtalelse om opsætning af solenergianlæg

Naturstyrelsens vejledende udtalelse om opsætning af solenergianlæg har til formål dels at vejlede og skabe større klarhed over en række problemstillinger vedrørende opsætning af solenergianlæg, dels at præcisere de statslige interesser i den kommunale planlægning for placering af solenergianlæg.

Den vejledende udtalelse er opdelt i en del I og del II.

Del I har til formål at give vejledning om en række konkrete problemstillinger om planlægning og administration af planloven og naturbeskyttelsesloven om opsætning af solenergianlæg. Del I bygger bl.a. på lovbemærkninger, nævnsafgørelser og domme. Der er alene tale om en vejledende udtalelse vedr. mulighederne for opsætning af solenergianlæg, da det er Natur- og Miljøklagenævnet, der som uafhængigt klagenævn, har kompetencen til at træffe endelig afgørelse i de konkrete sager¹.

Del II indeholder en præcisering af de statslige interesser i den kommunale planlægning og deres betydning for placering af solenergianlæg.

¹ Alle nævnets afgørelser kan findes på afgørelsesportalen: www.nmknafgoerelser.dk, og nævnets principielle afgørelser kan findes her: www.nmkn.dk/Afgoerelser

Del I	3
1. Lokalplaners betydning for muligheden for opsætning af solenergianlæg	3
1.1. Eksisterende lokalplaner.....	3
1.1.1. Tilfælde hvor en lokalplan specifikt regulerer opsætning af solenergianlæg	3
1.1.2. Tilfælde hvor en lokalplan regulerer bebyggelsers udformning.....	4
1.1.2.1. Regulering af tagmateriale, facader, refleksion mv.	4
1.1.2.2. Bestemmelser som skal sikre, at et område eller bebyggelse bevares	6
1.2. Udformning af nye lokalplanbestemmelser.....	7
1.2.1. Lokalplaner i landzone	7
2. Kort om naboretlige grundsætninger.....	8
3. Lokalplanpligt for større solenergianlæg	9
4. Byggetilladelser til opsætning af solenergianlæg og forhold til bygningsreglementet	10
5. Landzonetilladelser til opsætning af solenergianlæg	11
5.1. Krav om landzonetilladelse	11
5.1.1. Opsætning på terræn.....	11
5.1.1.1. Bebyggelse	11
5.1.1.2. Ændret anvendelse	12
5.1.2. Opsætning på bygninger.....	12
5.1.2.1. Bebyggelse	12
5.1.2.2. Ændret anvendelse	13
5.2. Undtagelser til krav om landzonetilladelse	14
5.2.1. Særligt om § 36, stk. 1, nr. 3, vedr. erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri.....	14
5.2.2. Særligt om opsætning af solenergianlæg på bygninger, der er opført mv. uden landzonetilladelse med hjemmel i planloven §§ 36-38	14
5.3. Meddelelse af landzonetilladelse.....	15
6. VVM-pligt for solenergianlæg	16
7. Placering af solenergianlæg inden for bygge- og beskyttelseslinjer samt fredninger	16
7.1. Naturbeskyttelseslovens §§ 8 og 15 om klitfredning og strandbeskyttelseslinjen	16
7.2. Naturbeskyttelseslovens øvrige bygge- og beskyttelseslinjer	17
7.3. Fredninger efter naturbeskyttelseslovens kapitel 6	18
8. Klagemuligheder	18
Del II	20
9. Overordnede statslige interesser i kommuneplanlægningen ved placering af solenergianlæg	20
9.1. Statslige interesser i kommuneplanlægningen	20
9.2. Krav ved den kommunale planlægning.....	20
9.3. Særligt om kystnærhedszonen.....	22
9.4. Planlægning for solenergianlæg i OSD og indvindingsoplande.....	22
9.5. Klage	23

Del I

1. Lokalplaners betydning for muligheden for opsætning af solenergianlæg

1.1. Eksisterende lokalplaner

Lokalplaner er - i modsætning til kommuneplaner - direkte bindende over for ejeren og brugeren af fast ejendom. I en lokalplan kan der bl.a. fastsættes bestemmelser om bebyggelsens udformning, herunder om tagmateriale og mere specifikt om f.eks. placering af krav til eller forbud mod opsætning af solenergianlæg. Der kan desuden fastsættes bestemmelser om bevaring af eksisterende bebyggelse, således at den kun må ændres med tilladelse fra kommunalbestyrelsen.

Vurderingen af om en lokalplan tillader opsætning af et solenergianlæg skal altid ske på baggrund af en konkret retlig vurdering og vil afhænge af formuleringen af den konkrete lokalplan for området. For at en lokalplanbestemmelse skal kunne få virkning efter sit indhold, må det derfor kræves, at bestemmelsen er så entydig og præcist formuleret, at der ikke kan herske tvivl om, hvorvidt en ønsket foranstaltning er i overensstemmelse med bestemmelsen og dermed er umiddelbart tilladt, eller om der kræves en dispensation, for at det ansøgte kan realiseres².

Det er ikke tilladt at etablere forhold i strid med en lokalplans bestemmelser, medmindre kommunalbestyrelsen dispenserer herfra, jf. planlovens § 19. Kommunalbestyrelsen må dog kun dispensere, hvis dispensationen ikke er i strid med planens principper³, hvilket efter lovens forarbejder er planens formålsbestemmelser og de anvendelsesbestemmelser, der er fastsat ud fra formålet med planen. Principperne omfatter også den planlagte struktur, fordeling mellem friarealer og bebyggede arealer.

1.1.1. Tilfælde hvor en lokalplan specifikt regulerer opsætning af solenergianlæg

Hvor en lokalplan specifikt regulerer opsætning af solenergianlæg, skal der ved vurderingen af, hvorvidt et givent solenergianlæg kan opsættes, tages udgangspunkt i den konkrete formulering af bestemmelsen.

Det følger af planlovens § 18, at der ikke retligt eller faktisk må etableres forhold i strid med lokalplanens bestemmelser, hvorfor dispositioner i overensstemmelse med planen vil være umiddelbart tilladt. Hvor det specifikt fremgår af en lokalplan, at der kan opsættes solenergianlæg, kræves der således ikke dispensation fra lokalplanens bestemmelser. Ved opsætning af solenergianlæg bør borgeren dog altid tages hensyn til eventuelle naboer, da direkte hjemmel i en lokalplan til opsætning af solenergianlæg ikke sætter de naboretlige grundsætninger ud af kraft⁴.

² Se hertil *NMK-33-00224*, hvor en lokalplans bestemmelse vedrørende opsætning af solfangere gav anledning til tvivl om, hvorvidt bestemmelsen alene omhandlede solfangere på bebyggelse eller også opstilling af solfangere på jorden. I tvivlstilfælde skal den for grundejeren mindst byrdefulde forståelse lægges til grund, hvilket var tilfældet i den pågældende sag.

³ Se hertil bl.a. *NMK-33-01485*

⁴ Der henvises til afsnit 2 nedenfor

Hvor det fremgår af lokalplanen, at der ikke må etableres nogen former for solenergianlæg⁵, vil opsætning ikke være tilladt, medmindre kommunen dispenserer fra forbuddet, jf. planlovens § 19.

I *NMK-33-01494* regulerede en lokalplan specifikt opsætning af solenergianlæg⁶. Lokalplanen indeholdt bestemmelser om, at der ikke måtte anvendes reflekterende tagmateriale, dog med undtagelse af bl.a. solfangere, som skulle nedfældes i tagfladen eller bygningen under hensyntagen til bygningens arkitektur. Nævnet fandt på denne baggrund, at opsætning af solfangere, som var monteret *oven på* taget, ikke var i overensstemmelse med lokalplanbestemmelsen og derfor ikke kunne etableres, medmindre kommunen meddelte dispensation.

I *NMK-33-01476* kunne der opsættes tagintegrerede solfangere på tage efter lokalplanen. Kommunen vurderede på denne baggrund, at den ønskede opsætning af solceller ikke krævede tilladelse af kommunen. Nævnet fandt ikke grundlag for at tilsidesætte kommunes forståelse af "tagintegrerede solceller", hvorefter det solfangeranlæg, der var placeret oven på det eksisterende tag, og som lå plant med dette og fulgte tagets hældning, fandtes at være omfattet af lokalplanbestemmelsen og derfor var umiddelbart tilladt. Nævnet gav derfor ikke medhold i klagen over kommunens afgørelse.

I *NMK-33-01677* fremgik det af lokalplanen, at solfangere overvejende skulle placeres på terræn og ikke måtte være synlige fra offentlig vej eller sti, og at etablering af solfangere o. lign. energianlæg krævede kommunens godkendelse. Klager ansøgte om dispensation, men fik afslag af kommunen⁷. Nævnet kunne ikke give medhold i klagen over kommunens afslag på dispensation til opsætning af solceller, idet huset var placeret som det sidste hus i rækken ned mod kysten, og panelerne ønskedes placeret sådan, at de ville være synlige fra vejen og dele af kystforlandet.

1.1.2. Tilfælde hvor en lokalplan regulerer bebyggelsers udformning

1.1.2.1. Regulering af tagmateriale, facader, refleksion mv.

Natur- og Miljøklagenævnet har i *NMK-33-0162* anført, at når en lokalplan ikke indeholder bestemmelser om solenergianlæg, beror det på en konkret fortolkning af den enkelte lokalplans bestemmelser, om solenergianlæg er umiddelbart tilladt, eller hvorvidt det forudsætter en dispensation fra lokalplanen.

⁵ Der gøres opmærksom på, at det ikke kan udelukkes, at f.eks. et forbud mod opsætning af *solfangere* vil blive fortolket sådan, at forbuddet også omfatter opsætning af *solceller*.

⁶ Se også *NMK-33-01485*, hvor lokalplanen indeholdt bestemmelser om opsætning af solcelleanlæg

⁷ Klager havde i sagen henvist til, at kommunen havde dispenseret til et anlæg på et andet hus på vejen. Kommunen fandtes ikke at have handlet i strid med den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning ved ikke at afslå dispensation, fordi kommunen ved dispensationen til det andet hus på vejen havde lagt afgørende vægt på, at anlægget ikke ville virke dominerende i husrækken og på, at det afskærmes, så det ikke vil være synligt fra offentlig vej, sti og kyst. På denne baggrund fandt nævnet, at de forskellige resultater var begrundet i et planlægningsmæssigt relevant hensyn, og at der ikke var tale om sammenlignelige sager.

Selvom en lokalplan ikke direkte regulerer opsætning af solenergianlæg, kan den indeholde andre bestemmelser af betydning for, om solenergianlæg kan opsættes eller ej. Efter planlovens § 15, stk. 2, nr. 7 kan der i en lokalplan optages bestemmelser om bebyggelsers udformning, ligesom § 15, stk. 2, nr. 14, giver kommunerne mulighed for at fastsætte bestemmelser om bevaring af eksisterende bebyggelse, således at bebyggelsen kun med tilladelse fra kommunalbestyrelsen må nedrives, ombygges eller på anden måde ændres.

En lokalplan kan f.eks. indeholde krav om anvendelse af et bestemt tagmateriale eller lignende. Sådanne bestemmelser i en lokalplan kan dække opsætning af solenergianlæg, der altså vil kunne betragtes som tagmateriale mv., men det vil bero på en konkret vurdering af den pågældende bestemmelse samt på formålet med lokalplanen og det specifikke anlæg, se hertil bl.a. NMK-33-00888 og NMK-33-01359.

Af nævnets bemærkninger i sag NMK-33-01560 fremgår; *"Efter planlovens § 15, stk. 2, nr. 7, kan der i en lokalplan optages bestemmelser om bl.a. bebyggelsens udformning. Udformning omfatter ydre fremtræden, f.eks. tagform, materialer, facade, antenner og skiltning - solceller må ligeledes antages at være omfattet"*.

Et forbud mod anvendelse af reflekterende materiale i en lokalplan indebærer ikke nødvendigvis, at der ikke kan opsættes solenergianlæg. Hvorvidt solenergianlæg kan opsættes uden forudgående dispensation afhænger i sådanne situationer af, hvorvidt de påtænkte anlæg kan give anledning til genskin. Her vil flere forhold være af betydning, bl.a. hvilken type solenergianlæg, der er tale om. Det er den person, som ønsker at opsætte et solenergianlæg, der skal påvise, at dette ikke giver genskinsproblemer. I NMK-33-01613 indeholdt en lokalplan en bestemmelse om bebyggelsens ydre fremtræden, hvoraf det bl.a. fremgik, at der ikke måtte anvendes blanke og reflekterende tagmaterialer. Af afgørelsen fremgår, at nævnet i sin praksis lægger en almindelig sproglig fortolkning til grund, således at der ved blanke og reflekterende materialer forstås materialer, der ved lyspåvirkning tilbagekaster lys, eller fremtræder som en skinnende overflade. Lokalplanen i den konkrete sag fandtes således ikke at indeholde et generelt forbud mod opsætning af solcelleanlæg, hvilket kommunen synes at have lagt til grund for sin afgørelse. Nævnet ophævede på denne baggrund kommunens afgørelse og hjemviste sagen til fornyet behandling.

I sagerne NMK-33-01172, NMK-33-00888 og NMK-33-01644 regulerede lokalplanerne anvendelse af materialer. Den ene lokalplan indeholdt en bestemmelse om, at *"blanke og reflekterende materialer må ikke benyttes, herunder blanke, glaserede teglsten"*, den anden lokalplan indeholdt et forbud mod anvendelse af *"materialer, som efter kommunens skøn virker skæmmende"* og den tredje lokalplan en bestemmelse om, at blanke og reflekterende tagmaterialer ikke måtte anvendes. I alle sagerne var dispensation til et solenergianlæg påkrævet og blev givet af kommunerne. I ingen af sagerne gav nævnet medhold i klagerne over kommunens afgørelse om dispensationen.

I NMK-33-01359⁸ meddelte kommunen derimod ikke dispensation til solcelleanlæg på en ejendom, som var omfattet af en lokalplan for den gamle bykerne, der bl.a. indebar et forbud mod benyttelse af *"en byggeteknik eller anvendes materialer til døre, vinduer, tage, facader og skorsten, som kan virke fremmed i forhold til det materialevalg og den byggemåde, som oprindeligt er benyttet i den*

⁸ Se også NMK-33-01696

gamle bebyggelse på ejendommen og på naboejendomme". Nævnet anførte, at kommunen har haft hjemmel i planloven til at fastsætte en sådan bestemmelse, som har forudsat, at den ansøgte opsætning af solceller forudsatte, at kommunen efter en konkret vurdering meddelte tilladelse hertil. Denne skønsmæssige vurdering hos kommunen kunne ikke efterprøves af nævnet, som afviste realitetsbehandling.

En nævnsafgørelse fra 31. maj 2013, NMK-33-01777, omhandlede en bevarende lokalplan, som indeholdt bestemmelser om bebyggelsens ydre fremtræden, bl.a. en bestemmelse om, at *"generelt skal der som tagmateriale anvendes strå, røde eller mørke teglsten"*. Kommunen meddelte på baggrund af en konkret vurdering dispensation fra lokalplanen til opsætning af et solcelleanlæg. Nævnet udtalte; *"En anvendelse af et andet tagmateriale – f.eks. i form af det ansøgte solcelleanlæg – har derfor forudsat Tårnby Kommunes dispensation"*. Fra bebyggelsesregulerende bestemmelser, herunder bestemmelser om bebyggelsens ydre fremtræden, f.eks. hvad angår tagmaterialer, vil der almindeligvis kunne meddeles dispensation efter en konkret vurdering, medmindre de detaljerede regler netop er fastlagt for at fastholde en særlig udformning af bebyggelsen. Natur- og Miljøklagenævnet kunne derfor ikke give medhold i klagen over kommunes afgørelse.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser⁹ viser, at solenergianlæg kan betragtes som tagmateriale. Opsætning af et solenergianlæg vil derfor kræve dispensation, hvor opsætningen ikke er i overensstemmelse med lokalplanens bestemmelser om tagmateriale. Tilsvarende må forventes at gælde med bestemmelser om f.eks. facademateriale.

1.1.2.2. Bestemmelser som skal sikre, at et område eller bebyggelse bevares

Hvor der er tale om en bevarende lokalplan eller om et lokalområde, hvis karakter og udseende kommunen har særlige ønsker om at bibeholde og beskytte, og dette fremgår klart af lokalplanen, vil opsætning af solenergianlæg ofte forudsætte kommunens forudgående dispensation.

Hvis et af formålene med en lokalplan er at bevare særlig bevaringsværdige bebyggelser eller områder, kan dispensation være udelukket, da der ikke kan dispenseres i strid med lokalplanens principper.

Natur- og Miljøklagenævnet har truffet en række afgørelser om dispensationskompetencen, men nævnet går ikke ind i kommunens konkrete vurdering, da det falder uden for nævnets kompetence, at efterprøve kommunens skøn. I NMK-33-01403 og NMK-33-01279 fremgik det af lokalplanerne, at kun henholdsvis *"røde vingetegl (gammel dansk model) eller strå"* og *"røde teglsten"* var tilladt. Dispensation fra kommunen var derfor påkrævet, men blev ikke givet i nogen af sagerne. Tilsvarende indeholdt de bevarende lokalplaner i NMK-33-01346 og NMK-33-01620 en række krav, som kommunen ikke vurderede forenelige med at tillade opsætning af solceller, hvorfor dispensation blev afslået i begge tilfælde. I den første sag afviste nævnet at realitetsbehandle klagen, idet det ikke var et retligt spørgsmål om kommunens afgørelse var hensigtsmæssig eller ej, mens nævnet ikke kunne give medhold i klagen i den anden afgørelse.

⁹ Se også NMK-33-01544, NMK-33-01487, NMK-33-01476, NMK-33-01560, NMK-33-01461, NMK-33-01536, NMK-33-01654, NMK-33-01558, NMK-33-01545 og NMK-33-01688, der alle omhandler sammenhængen mellem lokalplanbestemmelser om ydre fremtræden og muligheden for opsætning af solenergianlæg.

1.2. Udformning af nye lokalplanbestemmelser

I tilfælde, hvor opsætning af solenergianlæg ikke hindres af en lokalplan ved konkrete bestemmelser herom eller med bestemmelser om materialebrug m.m., er opsætning dog umiddelbart mulig i byzone og sommerhusområder. Hvis kommunalbestyrelsen ønsker, at opsætning af solenergianlæg skal være mulig, vil det være hensigtsmæssigt, at det fremgår klart af bestemmelserne i en lokalplan for området, at anlæg kan opsættes, og hvor dette kan ske.

Bestemmelserne om opsætning af solenergianlæg kan suppleres med bestemmelser, der sikrer hensynet til eventuelle naboer, herunder at anlæggene har begrænset eller intet genskin eller placeres så genskinsgener undgås.

Der kan også fastsættes bestemmelser, der skal sikre arkitektoniske hensyn. Hvis det er kommunalbestyrelsens ønske, at solenergianlæggene visuelt skal påvirke bebyggelsen mindst muligt, kan der stilles krav om, at solenergianlæg integreres i selve bebyggelsen f.eks. ved at være nedfældet i selve tagfladen, indbygget i altanfronter el. lign. Der kan også stilles krav til monteringsform, størrelse, farve m.v.

Ved udformningen af nye lokalplanbestemmelser vedr. solenergianlæg, kan det være vigtigt at gøre sig klart, hvorvidt bestemmelserne skal omfatte solceller og solfangere, da dette i så fald bør anføres, eller der kan anvendes en samlebetegnelse; f.eks. solenergianlæg. Hvis der alene er anført f.eks. et forbud mod opsætning af solceller, kan det ikke nødvendigvis udstrækkes til også at omfatte solfangeranlæg.

Som det fremgår af Miljøministeriets Vejledning om lokalplanlægning¹⁰, skal lokalplanbestemmelser formuleres så præcist og entydigt, at der ikke kan herske tvivl om en bestemt anvendelse, eller et givent byggeri m.v. er i overensstemmelse med bestemmelserne og hermed umiddelbart tilladt. Detaljeringsgraden af bestemmelserne må fastsættes ud fra formålet med den konkrete plan. Det er muligt at fastsætte meget detaljerede bestemmelser om f.eks. bebyggelsens udseende under forudsætning af, at der er en planlægningsmæssig begrundelse for de detaljerede bestemmelser.

Det er dermed muligt at fastlægge detaljerede bestemmelser for opsætning af solenergianlæg f.eks. i bevarende lokalplaner for at sikre den konkrete bebyggelse eller områdets bevaringsværdier eller i lokalplaner for omdannelse eller byudvikling for at sikre arkitektoniske hensyn. Detaljeringsgraden skal dog vægtes mod de hensyn, som ønskes varetaget med planen, og der bør være opmærksomhed på de tekniske muligheder og begrænsninger.

1.2.1. Lokalplaner i landzone

Som det fremgår af Del II bør solenergianlæg, der ikke opføres på eksisterende bebyggelse eller som mindre anlæg på jordfladen til dækning af primært eget forbrug, placeres i tilknytning til byområder i lighed med andre tekniske anlæg, som ikke er afhængig af en placering i det åbne land, placeres i tilknytning til byområder.

¹⁰ Se http://www.naturstyrelsen.dk/NR/rdonlyres/7ED5553E-CE26-4364-90A7-18519CD560A8/0/Vejledning_om_lokalplanlaegning_HWU.pdf

Som det også fremgår af Del II, er det dog styrelsens opfattelse, at der kan være konkrete tilfælde, hvor solenergianlæg ikke vil kunne placeres i tilknytning til eksisterende byområder.

I nogle tilfælde kan der være en planlægningsmæssig begrundelse for, at et lokalplanområde ikke overføres til byzone eller sommerhusområde. Solenergianlæg betragtes som midlertidige anlæg, hvor der derfor ved opstilling i landzone, alt efter omstændighederne, ikke behøver eller bør ske overførsel af opstillingsarealet til byzone. Arealer til opstilling af solenergianlæg kan almindeligvis efter endt brug reetableres til natur- eller landbrugsformål.

Planlovens § 15, stk. 4, giver mulighed for, at en landzonelokalplan udformes, så den erstatter de tilladelser efter § 35, stk. 1 (landzonetilladelser), som er nødvendige, for at lokalplanen kan gennemføres (bonuslokalplan), hvor lokalplanen træder i stedet for de fornødne landzonetilladelser. Det skal udtrykkeligt fremgå af lokalplanen, hvilke tilladelser der gives ved lokalplanens vedtagelse. Det betyder, at lokalplanen skal beskrive det tilladte anlæg eller anvendelse med samme præcision, som en landzonetilladelse skal have.

Efter planlovens § 15, stk. 4, sidste punktum, kan der knyttes betingelser til bonusbestemmelser. Der kan f.eks. i en lokalplan for et solenergianlæg fastsættes bestemmelse om, at anlægget skal fjernes, når det har været ude af brug i et bestemt tidsrum. I Miljøministeriets Vejledning om lokalplanlægning er der yderligere givet eksempel på, at der i bonuslokalplaner kan være tidsbegrænsninger af en tilladelse, så bonusvirkningen bortfalder for et bestemt anlæg eller en bestemt anvendelse, hvis tilladelsen ikke udnyttes inden en bestemt tidsfrist.

Betingelser til bonusbestemmelser fastsættes som bestemmelser i lokalplanen. Betingelser kan kun fastsættes for anlæg m.v., der kræver landzonetilladelse.

Hvis kommunalbestyrelsen i forbindelse med en efterfølgende sagsbehandling fraviger lokalplanens bonusbestemmelser, kræver det landzonetilladelse.

Udarbejdelse af en landzonelokalplan kræver, at der i kommuneplanen er udlagt et rammeområde med de fornødne rammer for lokalplanlægning. Dette kan evt. ske som et kommuneplantillæg, som følger lokalplanen, hvis området ikke allerede er udlagt til formålet i den gældende kommuneplan og med tilstrækkelige rammer.

2. Kort om naboretlige grundsætninger

De naboretlige grundsætninger og plangrundlaget fungerer uafhængigt af hinanden, og naboretten er ikke omfattet af den offentligretlige regulering.

Selvom en lokalplan berettiger opsætning af solenergianlæg, medfører dette således ikke, at en nabo, som føler sig generet af anlægget, ikke kan påberåbe sig de naboretlige grundsætninger. Derfor bør kommunerne indtænke hensyn til eventuelle naboer i lokalplanlægningen, f.eks. bestemmelser om genskin, for at forhindre efterfølgende nabokonflikter.

Der findes ingen lovregulering vedr. naboretten, men en række naboretlige grundsætninger. Udgangspunktet er herefter, at en ejer ikke må råde over sin ejendom på en måde, der uretmæssigt begrænser andre ejeres råden over deres ejendom. Udnyttelsen af ens ejendom skal således ske med respekt for andres ejendom.

Beskyttelsen er ikke begrænset til direkte naboer og tilstødende ejendomme, men der forudsættes en vis geografisk nærhed. Den præcise afstand beror derfor på ulemperns karakter. I vurderingen af om den naboretlige tålegrænse er overskredet, skal der bl.a. ses på, om generne i væsentlig grad overstiger, hvad der er sædvanligt efter områdets beskaffenhed, om generne var forudsigelige, og om ulemperne er varige.

Klageadgang efter planloven omfatter ikke naboretlige spørgsmål, men må søges løst gennem civilretlige søgsmål hos domstolene.

3. Lokalplanpligt for større solenergianlæg

Det fremgår af planlovens § 13, stk. 2, at en kommune har pligt til at udarbejde en lokalplan, før der gennemføres større udstykninger eller større bygge- eller anlægsarbejder, herunder nedrivninger af bebyggelse, og i øvrigt når det er nødvendigt for at sikre kommuneplanens virkeliggørelse. Formålet med lokalplanpligten er derfor bl.a. at sikre, at større ændringer i miljøet skal ses i bredere planlægningsmæssig sammenhæng, ligesom en lokalplanproces sikrer offentlighedens inddragelse og medindflydelse.

Der skal således altid tilvejebringes en lokalplan, hvis den pågældende foranstaltning fremkalder væsentlige ændringer i det bestående miljø. Væsentlige ændringer kan både bestå i, at et anlæg er af en sådan *størrelse*, at det alene derfor udløser lokalplanpligt, eller lokalplanpligt kan udløses pga. anlæggets *virksomheder* på omgivelserne.

Solenergianlæg må anses som et teknisk anlæg og skal derfor vurderes på samme måde som andre tekniske anlæg. Der kan ikke sluttes noget generelt om, hvornår et solenergianlæg vil udløse et krav om udarbejdelse af en lokalplan, da lokalplanpligten varierer alt afhængig af anlæggets størrelse, beliggenhed/placering og visuelle udformning, områdets karakter, og hvordan det påvirker det bestående miljø. Det samme anlæg i størrelse og udformning kan således udløse lokalplanpligt i ét område, men ikke i et andet. Det bør derfor altid overvejes, hvilke områder som er mere egnede end andre til større solenergianlæg.

Et anlægs virkninger på omgivelser er særligt relevant, hvor anlægget ønskes placeret i særligt sårbare eller beskyttelsesværdige områder, og der vil derfor normalt være pligt til at udarbejde lokalplan, hvor et dominerende anlæg ønskes placeret i det åbne land/naturen, mens det ikke nødvendigvis vil være tilfældet i f.eks. by- eller industriområder.

Det må forventes, at der skal være tale om anlæg af en vis størrelse, før der kræves lokalplan. Det vil altid komme an på en konkret vurdering og afhænge af de faktiske omstændigheder og i sidste ende være Natur- og Miljøklagenævnet, der fastlægger praksis for, hvor grænsen skal trækkes.

Kommunalbestyrelsens afgørelse om, hvorvidt der er lokalplanpligt, er et retligt spørgsmål, som kan påklages til Natur- og Miljøklagenævnet.

I NMK-33-00741 havde kommunen vurderet, at etablering af et solfangeranlæg på 18.000 m² på en dyrket mark/græsareal var lokalplanpligtigt, jf. planlovens § 13, stk. 2. Kommunen fandt, at anlægget ville medføre en væsentlig ændring af det bestående miljø i området, dels på grund af sin størrelse og dels på grund af anlæggets karakter og beliggenhed. Af nævnets bemærkninger fremgår: *”ved vurderingen af om en konkret foranstaltning udløser lokalplanpligt, må der først og fremmest lægges vægt på, om foranstaltningen vil medføre en væsentlig ændring af det bestående miljø. Der skal således foretages en konkret vurdering af projektets konsekvenser for det pågældende område. Der må her ses på projektets omfang og på projektets konkrete, visuelle, funktionelle og miljømæssige konsekvenser bedømt i forhold til områdets karakter. Generelt vil der være en ret vidtgående lokalplanpligt ved bygninger til offentligt formål. Gennem lokalplanproceduren får den interesserede offentlighed og berørte myndigheder mulighed for at øve indflydelse på planlægningen. En væsentlig ændret anvendelse af bebyggelse eller ubebyggede arealer udløser lokalplanpligt i samme omfang som nybyggeri”*. Natur- og Miljøklagenævnet kunne på denne baggrund ikke give medhold i klagen over kommunens afgørelse om lokalplanpligt for etablering af et solfangeranlæg.

4. Byggetilladelser til opsætning af solenergianlæg og forhold til bygningsreglementet

Der sondres mellem tilladelse til opsætning af solenergianlæg efter byggeloven, og planlovens regler om lokalplaner og dispensation herfra¹¹.

Der henvises til Energistyrelsens juridiske vejledning om solceller og solfangere på deres hjemmeside www.bygningsreglementet.dk under afsnittet ’vejledninger’¹².

Uanset om en byggetilladelse er påkrævet, kan solenergianlæg ikke opsættes i strid med planlovens bestemmelser. Et anlæg kan derfor ikke opsættes, hvis det vil være i strid med bestemmelser i en lokalplan, medmindre der meddeles dispensation, ligesom opsætning ikke kan ske selvom der er givet byggetilladelse, hvis projektet er lokalplanpligtigt, men lokalplanen ikke tilvejebragt. Tilsvarende hvis anlægget kræver landzonetilladelse, som ikke er meddelt.

¹¹ I NMK-33-00224 udtaler nævnet sig om grænsefladen mellem ministeriernes sektoransvar. Nævnet udtaler, at lokalplaner og bygningsreglementet i vid udstrækning kan omhandle samme forhold, og at bestemmelserne har samme gyldighed. I bygningsreglementet fastsættes imidlertid mere generelle bebyggelsesregulerende bestemmelser, og det fremgår af reglementet, at en række af de generelle bestemmelser viger, når der i en lokalplan fastsættes bestemmelser om forholdet. Hvis en lokalplan ikke fastsætter bestemmelser om et bestemt forhold, gælder alene bestemmelserne i bygningsreglementet. Beregningsregler fastsættes alene i bygningsreglementet.

¹² Energistyrelsens nuværende ”juridisk vejledning om solceller og solfangere” fra december 2011, revideret i september 2012, som kan findes her: http://www.bygningsreglementet.dk/file/258539/solceller_juridisk_vejledning.pdf

5. Landzonetilladelser til opsætning af solenergianlæg

I landzone må der efter planlovens § 35, stk. 1, som udgangspunkt ikke foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer uden en landzonetilladelse fra kommunalbestyrelsen. Planlovens §§ 36-38 indeholder en række undtagelser fra forbuddet.

Ved opsætning af solenergianlæg i landzone, skal det derfor vurderes, om det konkrete anlæg udgør ”ny bebyggelse” eller ”ændret anvendelse”, og dermed kræver landzonetilladelse, jf. afsnit 5.1, og om undtagelserne i planlovens §§ 36-38 finder anvendelse, jf. afsnit 5.2.

Hvis ingen af undtagelserne finder anvendelse, kræves der landzonetilladelse. Kommunalbestyrelsen træffer herefter afgørelse om, hvorvidt en sådan tilladelse kan meddeles efter et konkret skøn på grundlag af de planlægningsmæssige og landskabelige hensyn, som ifølge planlovens formål skal varetages ved administrationen af landzonebestemmelserne. Se hertil afsnit 5.3.

5.1. Krav om landzonetilladelse

I dette afsnit kan der hentes vejledning til vurderingen af, hvorvidt opsætning af et konkret solenergianlæg på henholdsvis terræn og bygninger udgør ”ny bebyggelse” eller ”ændret anvendelse” af bestående bebyggelse eller ubebyggede arealer, og dermed som udgangspunkt kræver landzonetilladelse.

5.1.1. Opsætning på terræn

Opsætning af solenergianlæg på terræn kan udgøre både ny bebyggelse og ændret anvendelse af ubebyggede arealer efter planlovens § 35, stk. 1.

5.1.1.1. Bebyggelse

Begrebet ”bebyggelse” i planlovens § 35, stk. 1, skal forstås på samme måde som begrebet ”bebyggelse” i byggelovens § 2, som fastlægger byggelovens anvendelsesområde, jf. vejledning om landzoneadministration afsnit 1.2.2¹³. Herefter forstås ved bebyggelse *”bygninger og mure samt andre faste konstruktioner og anlæg, når lovens anvendelse på de pågældende konstruktioner mv. er begrundet i de hensyn, som loven tilsigter at varetage.”*

I forhold til vurderingen af, hvorvidt et solenergianlæg opført på terræn udgør bebyggelse efter byggeloven, anfører Energistyrelsen i sin juridiske vejledning om solceller og solfangere¹⁴ i afsnittet om opførelse af solceller og solfangere på terræn følgende:

”Det er styrelsens vurdering, at mindre solceller og solfangere, der opføres på terræn, og som på grund af sit ringe omfang ikke er væsentlig i forhold til omgivelser og sikkerhed, ikke er omfattet af byggelovens anvendelsesområde efter byggelovens § 2. Der findes dog ikke en fast grænse for, hvornår solceller og solfangere skal betegnes som mindre eller større. Dette beror på kommunens konkrete vurdering.”

¹³ Se <http://www.naturstyrelsen.dk/NR/rdonlyres/C0C24D17-46A3-49FC-9667-09D69A31ECEE/79145/landzonevejledning2002.pdf>

¹⁴ Se fodnote 13

Da bebyggelsesbegrebet i planloven som nævnt forstås på samme måde som efter byggeloven, vil samme vurdering som udgangspunkt skulle lægges til grund for en kommunes vurdering af, hvorvidt et konkret solenergianlæg udgør bebyggelse efter planloven, dog også under hensyn til de særlige forhold der tilsigtes varetaget med planlovens landzonebestemmelser. Herefter vil der som udgangspunkt være sammenfald imellem, hvornår et solenergianlæg udgør bebyggelse efter byggeloven og efter planloven. Der kan dog være tilfælde, hvor et solenergianlæg vil udgøre bebyggelse efter planloven, men ikke efter byggeloven.

Vurderer kommunen, at et solenergianlæg herefter udgør bebyggelse efter planloven, vil landzonetilladelse som udgangspunkt være påkrævet, jf. § 35, stk. 1.

5.1.1.2.Ændret anvendelse

I tilfælde hvor opsætningen af et solenergianlæg på terræn ikke udgør ny bebyggelse efter planlovens § 35, stk. 1, må det vurderes, om opsætningen efter samme bestemmelse medfører en ”ændret anvendelse” af det areal, hvorpå anlægget opstilles.

Ved ”ændret anvendelse” af ubebyggede arealer forstås en anden anvendelse af arealerne end hidtil, jf. vejledning om landzoneadministration afsnit 1.2.2. Samme sted fremgår det, at en kortvarig ændring i anvendelsen af et areal, dvs. i en periode på under 6 uger, ikke kræver landzonetilladelse.

Ifølge praksis er det en forudsætning for kravet om landzonetilladelse, at den ændrede anvendelse af arealet er relevant i forhold til landzonebestemmelsernes formål, herunder bl.a. varetagelsen af landskabelige, rekreative og arealressourcemæssige hensyn såvel som andre samfundsmæssige interesser, jf. henholdsvis *MAD 2008.1656* og *NKO nr. 92, 1996*. Der antages endvidere i den juridiske litteratur at gælde en bagatelgrænse, hvorefter aktiviteter af meget begrænset eller ubetydeligt omfang ikke kræver landzonetilladelse.

Det beror på den enkelte kommunes konkrete vurdering, om opsætning af et konkret solenergianlæg medfører en ændret anvendelse af det areal, hvorpå anlægget opstilles. Vurderer kommunen at dette er tilfældet, vil landzonetilladelse som udgangspunkt være påkrævet.

5.1.2. Opsætning på bygninger

Opsætning af solenergianlæg på bygninger kan ligeledes udgøre både ny bebyggelse og ændret anvendelse af bestående bebyggelse efter planlovens § 35, stk. 1.

5.1.2.1.Bebyggelse

Begrebet ”bebyggelse” i planlovens § 35, stk. 1, skal som nævnt forstås på samme måde som begrebet ”bebyggelse” i byggelovens § 2, hvorefter bebyggelse omfatter *”bygninger og mure samt andre faste konstruktioner og anlæg, når lovens anvendelse på de pågældende konstruktioner mv. er begrundet i de hensyn, som loven tilsigter at varetage.”*

I forhold til vurderingen af, hvorvidt et solenergianlæg opsat på en bygning udgør bebyggelse efter byggeloven, anfører Energistyrelsen i sin juridiske vejledning om solceller og solfangere¹⁵ i afsnittet om opførelse af solceller og solfangere på bygninger følgende:

”Det er styrelsens vurdering, at solceller og solfangere, der etableres på bebyggelsen, uden i nævneværdig grad at påvirke højde- og afstandsforhold eller bebyggelsens konstruktive forhold, ikke er omfattet af byggelovens anvendelsesområde efter byggelovens § 2.”

Da bebyggelsesbegrebet i planloven som nævnt forstås på samme måde som efter byggeloven, vil samme vurdering som udgangspunkt skulle lægges til grund for en kommunes vurdering af, hvorvidt et konkret solenergianlæg udgør bebyggelse efter planloven, dog også under hensyn til de særlige forhold der tilsigtes varetaget med planlovens landzonebestemmelser. Der vil som udgangspunkt være sammenfald imellem, hvornår et solenergianlæg udgør bebyggelse efter byggeloven og efter planloven. Der kan dog være tilfælde, hvor et solenergianlæg vil udgøre bebyggelse efter planloven men ikke efter byggeloven.

Vurderer kommunen, at et solenergianlæg herefter udgør bebyggelse efter planloven, vil landzonetilladelse som udgangspunkt være påkrævet, jf. § 35, stk. 1.

Det bemærkes, at ikke alle forhold, som udgør bebyggelse efter byggeloven, kræver byggetilladelse, idet der gælder visse undtagelse bl.a. for fritliggende enfamiliehuse, sommerhuse, visse garager, carporte, udhuse mv. Se hertil Energistyrelsens førømtalte vejledning. Dette er imidlertid uden betydning for, om opsætningen af et solenergianlæg kræver landzonetilladelse eller ej. Er der tale om bebyggelse efter planloven, kræves der landzonetilladelse, medmindre undtagelserne i planlovens §§ 36-38 finder anvendelse – uanset om samme solenergianlæg er udtaget fra kravet om byggetilladelse på grund af de særlige undtagelser i byggelovgivningen.

5.1.2.2. Ændret anvendelse

I tilfælde hvor opsætningen af et solenergianlæg på en bygning ikke udgør bebyggelse efter planlovens § 35, stk. 1, må det vurderes, om opsætningen efter samme bestemmelse medfører en ”ændret anvendelse” af den bestående bebyggelse, som anlægget opsættes på.

Ved ”ændret anvendelse” af bestående bebyggelse forstås en anden anvendelse af bebyggelsen end hidtil, jf. vejledning om landzoneadministration, afsnit 1.2.2¹⁶. Samme sted fremgår det, at en kortvarig ændring i anvendelsen af en bebyggelse, dvs. i en periode på under 6 uger, ikke kræver landzonetilladelse.

Ifølge praksis er det en forudsætning for kravet om landzonetilladelse, at den ændrede anvendelse af bebyggelsen er relevant i forhold til landzonebestemmelsernes formål, herunder beskyttelsen af det åbne land mod spredt og uplanlagt bebyggelse og varetagelsen af landskabelige, rekreative og arealressourcemæssige hensyn såvel som andre samfundsmæssige interesser, jf. henholdsvis *MAD 2008.1656* og *NKO nr. 92, 1996*.

¹⁵ Energistyrelsens nuværende ”juridisk vejledning om solceller og solfangere” fra december 2011, revideret i september 2012, som kan findes her: http://www.bygningsreglementet.dk/file/258539/solceller_juridisk_vejledning.pdf

¹⁶ Se <http://www.naturstyrelsen.dk/NR/rdonlyres/C0C24D17-46A3-49FC-9667-09D69A31ECEE/79145/landzonevejledning2002.pdf>.

Det beror herefter på den enkelte kommunes konkrete vurdering på baggrund af ovenstående, om opsætningen af et konkret solenergianlæg medfører en ændret anvendelse af den bygning hvorpå anlægget opsættes. Vurderer kommunen, at dette er tilfældet, vil landzonetilladelse som udgangspunkt være påkrævet.

5.2. Undtagelser til krav om landzonetilladelse

En landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk.1 er ikke påkrævet, hvis en af undtagelserne i planlovens §§ 36-38 kan finde anvendelse i forhold til solenergianlægget.

Det er Naturstyrelsens opfattelse, at opsætning af solenergianlæg som udgangspunkt ikke er omfattet af undtagelserne til kravet om landzonetilladelse, men det kan ikke udelukkes, at en konkret vurdering kan føre til et andet resultat. Særligt relevant er § 36, stk. 1, nr. 3, for hvilken Natur- og Miljøklagenævnets praksis derfor gennemgås her.

5.2.1. Særligt om § 36, stk. 1, nr. 3, vedr. erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri

Der henvises til *NMK-31-00597*, hvori Natur- og Miljøklagenævnet opretholdt kommunens afgørelse, hvorefter opstilling af en husstandsvindmølle på ejendommen ikke var omfattet af planlovens § 36, stk. 1, nr. 3, om bygninger, der er erhvervsmæssigt nødvendige for driften af den pågældende landbrugsejendom. Nævnet begrundede afgørelsen med, at det forhold, at en husstandsvindmølle kan være et økonomisk hensigtsmæssigt alternativ til de eksisterende, kollektive forsyningsnet - svarende til, hvad andre erhverv ville kunne opnå ved opstilling af et lignende anlæg - ikke efter nævnets opfattelse i sig selv kunne føre til, at husstandsvindmøllen ansås for omfattet af planlovens § 36, stk. 1, nr. 3. Om der kan opstilles en husstandsvindmølle på en landbrugsejendom, må derfor bero på en konkret vurdering efter den almindelige regel i planlovens § 35, stk. 1.

Se ligeledes *NMK-500-00374* hvor Natur- og Miljøklagenævnet stadfæstede Naturstyrelsens afgørelse om afslag på opstilling af et 50 m² stort solcelleanlæg placeret på den sydvendte tagside af en staldbygning ud mod kysten. Klager havde anført, at opsætningen af solcelleanlægget måtte anses for omfattet af naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 7, om erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri. Nævnet udtalte, at definitionen af, hvad der er erhvervsmæssigt nødvendigt, er den samme efter planlovens og naturbeskyttelseslovens bestemmelser. Hvad der kan anses for erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri beror på en konkret vurdering. Den erhvervsmæssige nødvendighed skal således vurderes i relation til ejendommens landbrugsmæssige drift. I vurderingen er det afgørende efter lovens ordlyd, om der er tale om byggeri, der er erhvervsmæssigt nødvendigt for ejendommens drift som landbrugsejendom. Efter praksis er stalde, lader, maskinhuse og gylletanke, mv., der anvendes i ejendommens landbrugsmæssige drift, omfattet af bestemmelsen. Herefter gentog Nævnet formuleringen fra *NMK-31-00597* om, at det forhold, at et solcelleanlæg kan være et økonomisk hensigtsmæssigt alternativ til det eksisterende, kollektive forsyningsnet ikke i sig selv kan føre til, at kravet om erhvervsmæssig nødvendighed er opfyldt.

5.2.2. Særligt om opsætning af solenergianlæg på bygninger, der er opført mv. uden landzonetilladelse med hjemmel i planloven §§ 36-38

Hvorvidt den bygning, som et solenergianlæg ønskes opsat på, er opført eller har ændret anvendelse mv. uden landzonetilladelse med hjemmel i §§ 36-38, er efter Naturstyrelsens opfattelse uden betydning for, om solenergianlægget kan opsættes uden landzonetilladelse eller ej. Dette skyldes, at

de hensyn der ligger bag disse undtagelsesbestemmelser ikke nødvendigvis gør sig gældende i forhold til tilføjelser af solenergianlæg til bygningerne.

Ønskes et solenergianlæg opsat på en bygning, som er opført uden landzonetilladelse f.eks. fordi bygningen er erhvervsmæssigt nødvendig for den pågældende ejendoms drift som landbrugsejendom, jf. § 36, stk. 1, nr. 3, skal det altså vurderes særskilt, om opsætningen af solenergianlægget er omfattet af kravet om landzonetilladelse og i givet fald, om undtagelsesbestemmelserne i §§ 36-38 finder anvendelse for opsætningen af solenergianlægget i sig selv.

5.3. Meddelelse af landzonetilladelse

Hvis ingen af undtagelserne i planlovens §§ 36-38 finder anvendelse i forhold til solenergianlægget, kræves der landzonetilladelse. Kommunalbestyrelsen træffer herefter afgørelse om, hvorvidt en sådan tilladelse kan meddeles efter et konkret skøn på grundlag af de planlægningsmæssige og landskabelige hensyn, som ifølge lovens formål skal varetages ved administrationen af landzonebestemmelserne.

Der kan i den forbindelse henvises til følgende afgørelser fra Natur- og Miljøklagenævnet: *NMK-31-00679*, *NMK-31-00787*, *NMK-31-00859*, *NMK-31-00890*, *NMK-31-00813*, *NMK-31-00773*, *NMK-31-00860* og *NMK-31-0087*.

Af disse afgørelser fremgår det bl.a., at der i Natur- og Miljøklagenævnets praksis lægges stor vægt på planlovens almene formål, uanset at den enkelte sags betydning er begrænset. I vurderingen indgår derfor overvejelser om, hvilken betydning afgørelsen kan få for fremtidige lignende sager.

Desuden fremgår det, at etablering af alternative energiforsyningsanlæg i visse tilfælde kan 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 Miljøklagenævnets praksis er mere restriktiv i forhold til at meddele landzonetilladelse til fritstående solenergianlæg i forhold til f.eks. solenergianlæg, som etableres direkte på eksisterende tagflader. Placeres anlægget fritstående, beror det på en konkret vurdering, hvori indgår størrelse (højde og m²), synlighed (matteret, antireflekterende glas) og placering samt områdets karakter i øvrigt. Det forudsættes, at anlægget placeres i tilknytning til den eksisterende bebyggelse på ejendommen, hvilket i praksis er op til ca. 20 m. Hvis der ønskes opstillet flere adskilte sektioner, skal tilknytningen til den eksisterende bebyggelse på ejendommen beregnes i forhold til hver enkelt sektion, jf. *NMK-31-00890*.

Natur- og Miljøklagenævnet har desuden lagt vægt på inddragelsen af nabohensyn i vurderingen, jf. *NMK-31-00860*.

6. VVM-pligt for solenergianlæg

Industrianlæg til fremstilling af elektricitet, damp eller varmt vand er omfattet af VVM-reglerne, dvs. at et industrianlæg er et screeningspligtigt projekt efter VVM-bekendtgørelsens bilag 2, nr. 3, pkt. 1. Opsætning af solenergianlæg falder ind under denne bestemmelse, hvis der er tale om industrianlæg. Dette vil være tilfældet, hvis der er tale om energianlæg knyttet til et produktionsanlæg, herunder anlæg etableret på driftsbygninger på en landbrugsejendom eller et fælles varmforsynings- eller energianlæg, hvorimod anlæg knyttet til enkeltboliger ikke er omfattet af VVM-reglerne.

Efter VVM-bekendtgørelsens § 2, stk. 4, må anlæg ikke påbegyndes, før den relevante myndighed har konstateret, at anlægget ikke antages at kunne påvirke miljøet væsentligt, dvs. screenet det konkrete anlæg til ikke at være VVM-pligt, eller efter en afsluttet VVM-procedure har meddelt tilladelse til at påbegynde anlægget.

7. Placering af solenergianlæg inden for bygge- og beskyttelseslinjer samt fredninger

7.1. Naturbeskyttelseslovens §§ 8 og 15 om klitfredning og strandbeskyttelseslinjen

Naturbeskyttelseslovens §§ 8 og 15 indeholder et generelt forbud mod at foretage ændringer i tilstanden af klitfredede arealer og arealer inden for strandbeskyttelseslinjen. Formålet med bestemmelsen er at friholde kysterne fra indgreb, der ændrer den nuværende tilstand og anvendelse.

Der gælder en række undtagelser fra forbuddet mod tilstandsændringer bl.a. for ”mindre vedligeholdelsesarbejder på bygninger, herunder udskiftning af vinduer og tage, når bygningshøjden ikke derved forøges eller kun forøges i ubetydeligt omfang”. Solenergianlæg, der etableres på bygninger, anses ikke for omfattet af undtagelsen.

Både solenergianlæg på bygninger og fritstående anlæg anses i praksis for at være en tilstandsændring omfattet af lovens forbud. Etablering af solenergianlæg – både på taget og på terræn – forudsætter derfor, at Naturstyrelsen dispenserer hertil.

Efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 1, kan der i *særlige* tilfælde meddeles en dispensation fra forbuddet mod tilstandsændringer inden for strandbeskyttelseslinjen og klitfredede arealer.

Naturstyrelsen har truffet afgørelse i en række sager, som nævnet har tiltrådt, om etablering af solenergianlæg inden for strandbeskyttelseslinjen. Nævnet henviser i afgørelserne til, at udbredelsen af vedvarende energi er et anerkendelsesværdigt formål, hvorfor ansøgninger om etablering af alternative energiforsyningsanlæg efter omstændighederne bør behandles lempeligere end andre typer af anlæg inden for strandbeskyttelseslinjen.

I Natur- og Miljøklagenævnet orienterer, *NoMo77*, er gengivet to principielle afgørelser.

Den ene vedrørte et solcelleanlæg placeret i tagfladen. Nævnet meddelte dispensation til dette anlæg, der vedrørte et solcelleanlæg på 42 m², og lagde vægt på, at solcelleanlægget skulle placeres i tagfladen - der vendte bort fra kysten - på en eksisterende bygning, som lå ca. 218 m fra kysten. Anlægget var udformet med sort baggrundsfolie og sorte rammer, så det passede bedst muligt til det

eksisterende sorte tag. Efter nævnets opfattelse var der herefter tale om en beskeden bygningsmæssig ændring, som ikke påvirkede oplevelsen af kystlandskabet nævneværdigt¹⁷.

Den anden sag vedrørte et fritstående solcelleanlæg, hvor nævnet meddelte afslag under henvisning til, at hensynet til udbredelsen af alternative energiformer ikke ubetinget kan tilsidesætte de landskabelige interesser, der skal varetages inden for beskyttelseslinjen. Nævnet lagde bl.a. vægt på anlæggets størrelse og at de landskabelige hensyn efter nævnets vurdering måtte veje tungere end hensynet til energiforsyningen af en enkelt ejendom¹⁸.

Praksis viser således¹⁹, 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 solenergianlæg²⁰, men også med anlægget direkte på tag²¹ - har vejet tungere end hensynet til energiforsyningen af en enkelt ejendom.

7.2. Naturbeskyttelseslovens øvrige bygge- og beskyttelseslinjer

Naturbeskyttelseslovens § 18 fastsætter et forbud mod tilstandsændringer inden for 100 m omkring fortidsminder (fortidsmindebeskyttelseslinjen). Bestemmelsen svarer til naturbeskyttelseslovens § 15 om strandbeskyttelseslinjen, og den administreres tilsvarende restriktivt.

Naturstyrelsen lægger samme forudsætninger til grund som nævnt oven for, om strandbeskyttelseslinjen. Det betyder, at ansøgninger om etablering af alternative energiforsyningsanlæg efter omstændighederne behandles lempeligere end andre typer af anlæg inden for beskyttelseslinjen, men at hensynet ikke ubetinget kan tilsidesætte de hensyn, der skal indgå i en konkret bedømmelse af det ansøgtes påvirkning af det beskyttede fortidsminde.

I *NMK 503-00054* gav nævnet afslag, idet der ikke var tale om et sådant særligt tilfælde, som påkrævet efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 3, for at der kan meddeles dispensation. Nævnet lagde vægt på, at der ikke var bebyggelse mellem gravhøjen og solcelleanlægget, og at det ville være muligt at placere solcelleanlægget på en alternativ placering uden for fortidsmindebeskyttelseslinjen.

Naturbeskyttelseslovens § 16 og § 17 om hhv. 150 m sø- og åbeskyttelseslinje og 300 m skovbyggelinje indeholder forbud mod opførelse af bebyggelse inden for beskyttelseszonen. Bestemmelsen i naturbeskyttelseslovens § 16 er generelt restriktivt administreret navnlig i det åbne land. I lighed med ovennævnte beskyttelseslinjer vil hensynet til etablering af alternative energianlæg kunne begrunde en dispensation fra sø- og åbeskyttelseslinjen samt skovbyggelinjen, medmindre konkrete landskabelige og naturmæssige hensyn taler imod. Nævnet henviste i *NMK*

¹⁷ Se *NMK-500-00177*

¹⁸ Se *NMK-500-00104*

¹⁹ Se også *NMK-500-00328*, *NMK-500-00135*, *NMK-500-00016*, *NMK-500-00355*, *NMK-500-00169* og *NMK-500-00020*, der omhandler solenergianlæg i strandbeskyttelseslinjen

²⁰ Se *NMK-500-00276*, *NMK-500-00365*, *NMK-500-00368*, *NMK-500-00377*, *NMK-500-00385*, *NMK-500-00391* og *NMK-500-00405*

²¹ Se *NMK-500-374*, og *500-389*

522-00051 således til dette hensyn i en afgørelse om dispensation til, inden for en landskabsfredning og søbeskyttelseslinjen at isætte 40-50 m² solceller i matsort materiale i et sort sydvendt skifertag.

I NMK-503-00054 ændrede nævnet en dispensation til et afslag til et fritstående solcelleanlæg inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen.

7.3. Fredninger efter naturbeskyttelseslovens kapitel 6

Efter Natur- og Miljøklagenævnets praksis²² fremgår det, at *"etablering af alternative energiforsyningsanlæg i visse tilfælde behandles lempeligere end andre typer af anlæg af hensyn til den samfundsmæssige interesse i at fremme vedvarende energiformer. Selv om der er tale om et anerkendelsesværdigt formål, kan dette formål dog ikke ubetinget tilsidesætte de interesser, der skal varetages med en fredning"*

I NMK-522-00134 var der et ønske om etablering af solceller i landzone i et område ud til Gudenåen. Selvom nævnets praksis medfører, at etablering af alternative energiforsyningsanlæg i visse tilfælde kan behandles lempeligere end andre typer af anlæg af hensyn til den samfundsmæssige interesse i at fremme vedvarende energiformer, kan dette formål dog ikke ubetinget tilsidesætte de interesser, der skal varetages med en fredning. Anlægget fandtes at være synlig, skæmmende og forstyrrende på oplevelsen af det åbne landskab ned mod Gudenåen, hvorfor hensynet til områdets landskabelige interesser vejede tungere end hensynet til ejendommens forsyning.

I NMK-522-00129 meddelte Fredningsnævnet afslag til det ansøgte solcelleanlæg. På baggrund af en besigtigelse var det derimod Natur- og Miljøklagenævnets vurdering, at det ansøgte ikke i nævneværdig grad vil forstyrre oplevelsen af landskabet og dermed tilsidesætte de landskabelige interesser, som skal varetages med fredningen. Der henvises særligt til bygningens placering i forhold til offentlig vej og til den tinglyste deklaration på ejendommen, der sikrer, at beplantningen omkring bygningen skal bibeholdes. Nævnet ændrede derfor Fredningsnævnets afslag på ansøgning om dispensation til det ansøgte solcelleanlæg til en dispensation med en række vilkår.

8. Klagemuligheder

Efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 4, kan Natur- og Miljøklagenævnet tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelser efter planloven.

Det er et retligt spørgsmål, om en kommunes afgørelse har hjemmel i planloven. En kommunes afgørelse, f.eks. vedrørende afslag på opsætning af solenergianlæg med henvisning til lokalplanen for området, kan derfor påklages til Natur og Miljøklagenævnet.

Nævnet kan f.eks. tage stilling til, hvordan en lokalplan skal fortolkes og om en kommunes afgørelse er i overensstemmelse med forvaltningsretlige grundsætninger²³. Nævnet kan derimod ikke tage stilling til, om en kommunes afgørelse er rimelig eller hensigtsmæssig.

²² Se også NMK-522-00122 og NMK-522-00138

²³ Forvaltningsretlige grundsætninger som bl.a. lighedsprincippet, proportionalitetsprincippet, forbud mod skøn under regel og magtfordrejning mv.

Der gælder en klagefrist på 4 uger fra afgørelsen er meddelt, jf. planlovens § 60. Hvis kommunen ikke har givet klagevejledning ved afgørelsens meddelelse, vil fristen dog normalt suspenderes. For mere information om klage henvises til nævnets hjemmeside: <http://www.nmkn.dk/>

Kommunens afgørelse kan endvidere indbringes for domstolene inden for 6 måneder, jf. planlovens § 62

Afgørelser efter planlovens § 35, stk.1, dvs. landzonetilladelser og afslag på landzonetilladelser, kan påklages i deres helhed, jf. planlovens § 58, stk.1, nr. 1. Det betyder, at klager over afgørelser om landzonetilladelse er underlagt fuld prøvelse, og således ikke kun begrænset til retlige spørgsmål.

Klager over afgørelser om dispensation fra bygge- og beskyttelseslinjer og fra fredninger kan påklages til Natur- og Miljøbeskyttelsesloven til fuld prøvelse, jf. Naturbeskyttelseslovens § 78.

Del II

9. Overordnede statslige interesser i kommuneplanlægningen ved placering af solenergianlæg

9.1. Statslige interesser i kommuneplanlægningen

Det er et statsligt mål at fremme udbygningen af vedvarende energi i Danmark samt at sikre, at denne udvikling sker ud fra en helhedsvurdering, der bevarer og styrker landets natur og landskabelige værdier.

Planlægning for solenergianlæg skal ses i sammenhæng med kravet om, at kommuneplanerne skal indeholde retningslinjer for beliggenhed af tekniske anlæg, jf. planloven § 11 a, stk. 1, nr. 15.

I 'Oversigten over statslige interesser i kommuneplanlægningen 2013'²⁴ indeholder kapitlet om 'Forsyning, trafik anlæg og andre tekniske anlæg' de statslige mål for samspillet mellem kommuneplaner og sektorplaner for energi, herunder vedvarende energi, infrastruktur og havne, samt affaldsbehandling. Heraf fremgår det, at lokalisering og linjeføring af forsynings-, trafik- og andre tekniske anlæg ofte vil skulle afvejes mod byudvikling og andre benyttelses- og beskyttelsesinteresser i det åbne land.

Kommuneplanens retningslinjer for landzoneadministrationen skal som udgangspunkt sikre friholdelse af det åbne land for anden bebyggelse end den, der er nødvendigt for driften af landbrug, skovbrug og fiskeri. Desuden skal den bevare de værdifulde landskaber og friholde de åbne kyster som væsentlige natur- og landskabsressourcer og som attraktive rekreative formål.

9.2. Krav ved den kommunale planlægning

Når solenergianlæg kræver kommuneplanlægning, skal Miljøministeren sikre, at planlægningen ikke er i strid med overordnede interesser, jf. planlovens § 29, stk. 1²⁵.

Planlægning for solenergianlæg kan sidestilles med planlægning for vindmøller for så vidt angår krav om natur- og landskabsmæssig indpasning af store tekniske anlæg, og selv om landskabspåvirkningen typisk ikke er så langtrækkende og af en anden karakter end ved opstilling af store vindmøller, kan kommunerne med fordel inddrage erfaringer fra vindmølleplanlægningen i arbejdet med at udpege egnede lokaliteter til placering af større solenergianlæg. Solenergianlæg har i lovgivningen ikke en øvre grænse for, hvor store de kan være, mens kommunerne i henhold til

²⁴ Hvert fjerde år offentliggør miljøministeren en oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen, som giver et overblik over de interesser og hensyn, som stammer fra politisk vedtagne beslutninger i form af lovgivning, handlingsplaner, sektorplaner, landsplanbeslutninger samt aftaler mellem myndigheder, der har betydning for kommunernes fysiske planlægning, se:

http://www.naturstyrelsen.dk/Planlaegning/Landsplanlaegning/Oversigt_over_statslige_interesser/

²⁵ Det fremgår af planloven, at miljøministeren har pligt til at fremsætte indsigelse efter planlovens § 29, stk. 1, hvis planforslaget ikke er i overensstemmelse med de overordnede interesser, se "Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen 2013", udsendt af Miljøministeriet 2011. Beføjelsen er henlagt til Naturstyrelsen, jf. § 17, stk. 1, nr. 8, i bekendtgørelse nr. 1411 af 8. december 2010 om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Naturstyrelsen.

vindmøllecirkulæret ikke kan planlægge for vindmøller på 150 m eller derover. Arealforbruget for et solcelleanlæg vurderes typisk at være ca. 1,5 – 2,5 ha. pr. installeret MW.

Placeringshensyn som vind, støj og skyggekast betyder, at store vindmøller opstilles i det åbne land og ikke i tilknytning til byerne. Solenergianlæg har ikke de samme begrænsninger i forhold til placering og bør derfor i lighed med andre tekniske anlæg, som ikke er afhængig af en placering i det åbne land, placeres i tilknytning til byområder, jf. by- og landzoneprincipperne.

Det er dog Naturstyrelsens vurdering, at der kan være konkrete tilfælde, hvor solenergianlæg ikke vil kunne placeres i tilknytning til eksisterende byområder. Kommunerne skal i redegørelsen til et planforslag for etablering af solenergianlæg i det åbne land redegøre for placeringen; herunder begrunde hvorfor en placering i tilknytning til eksisterende byområder ikke er mulig i det konkrete tilfælde. Eksempelvis som følge af kystnærhed og/eller konkrete natur- og landskabsudpegninger, fredninger m.v.

Udover en begrundelse for den konkrete placering skal kommunerne foretage en afvejning i forhold til de beskyttelseshensyn, som varetages i det åbne land. Udgangspunktet er, at kommunerne i deres planlægning skal sikre, at beskyttelsen ikke svækkes.

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.

I forbindelse med eventuelle forespørgsler eller planforslag for store anlæg, der må antages at kunne udgøre særligt markante elementer i landskabet, vil Naturstyrelsen vurdere behovet for yderligere dialog med kommunen vedrørende eventuelle særlige behov for landskabelig indpasning eller varetagelse af natur- og landskabsinteresser, herunder f.eks. om afstand til andre solenergianlæg.

Da der endnu er forholdsvis få solenergianlæg i det åbne land, er der tilsvarende få erfaringer med de plan- og miljømæssige konsekvenser af de eksisterende anlæg. Det er afgørende for landskabsværdierne, at landzonen som udgangspunkt friholdes for andet end samfundsmæssigt nødvendigt byggeri og anlæg, der er afhængig af en placering i det åbne land.

Kommunernes planlægning for solenergianlæg skal generelt understøtte, at nye anlæg tilpasses det konkrete landskabsrum. Det bør således indgå i kommunernes generelle planlægningsmæssige overvejelser, at der også uden for særlige beskyttelsesområder kan være topografiske forhold, som kan gøre et areal uegnet til placering af store solenergianlæg.

Solenergianlæg betragtes som midlertidige anlæg, hvor der ved opstilling i landzone ikke behøver/bør ske overførelse af opstillingsarealet til byzone²⁶. Det forudsættes således, at arealerne til opstilling af solenergianlæg kan reetableres til natur- eller landbrugsformål efter endt drift.

²⁶ I tilfælde hvor kommunen ønsker opstillingsarealet overført til byzone, vil Naturstyrelsen behandle planforslaget som byudvikling i forhold til varetagelse af de statslige interesser.

Kommunerne bør derfor overveje betingelser om fjernelse af anlæggene, som det er muligt i landzonelokalplaner. Se nærmere om betingelser tilknyttet bonusbestemmelser i landzonelokalplaner i afsnit 1.2.1. samt i Miljøministeriets Vejledning om lokalplanlægning²⁷.

Ved anvendelse af landbrugsarealer til opstilling af solenergianlæg i en begrænset periode kan erfaringer fra råstofgraveområder også inddrages. Med diverse vilkår for reetablering kan det på tilladelsestidspunktet sikres, hvordan området skal efterlades.

9.3. Særligt om kystnærhedszonen

Det er et mål at friholde de åbne, ubebyggede kystområder samtidig med, at anlæg og bebyggelse, der kræver kystnær beliggenhed, kan indpasses, og de kystnære byer fortsat kan udvikles.

Planlægning i kystnærhedszonen kræver en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse, som skal sikre, at kystnærhedszonen friholdes for byggeri og anlæg, som ikke er afhængig af en kystnær placering. Hovedprincipperne for lokalisering af tekniske anlæg er:

- At tekniske anlæg placeres i tilknytning til eksisterende byzone, bebyggelse eller tekniske anlæg og
- indpasses i landskabet, så den øvrige åbne kystnærhedszone påvirkes mindst muligt.

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.

9.4. Planlægning for solenergianlæg i OSD og indvindingsoplande²⁸

Et solenergianlæg kan producere elektricitet og/eller varme. Et solenergianlæg, som udelukkende producerer elektricitet, vil kun bestå af selve solcellerne og elledninger. Et solenergianlæg, som producerer varme, vil udover solfangerne omfatte varmepumper, varmeakkumulatorer samt nødvendige rørforbindelser. Det betyder, at et varmeproducerende solenergianlæg har varme- og frostsikker væske i et lukket rørsystem, som kan indeholde små mængder additiver for at begrænse organisk belægning og korrosion i rørene. Additiverne kan være giftige og svært nedbrydelige. Derfor skal der foretages en individuel vurdering af valg af additiver og krav til tekniske tiltag, som bl.a. sikrer mod spild samt særlige afstandskrav til vandforsyningsboringer afhængigt af additivernes halveringstider.

Af Statslig udmelding til vandplanernes retningslinjer 40 og 41 i forhold til byudvikling og anden ændret arealanvendelse i Områder med Særlige Drikkevandsinteresser (OSD) og indvindingsoplande, herunder NitratFølsomme Indvindingsområder (NFI), med tilhørende bilag 1

²⁷ http://www.naturstyrelsen.dk/NR/rdonlyres/7ED5553E-CE26-4364-90A7-18519CD560A8/0/Vejledning_om_lokalplanlaegning_HWU.pdf

²⁸ Afsnit 9 er udarbejdet i samarbejde med Miljøstyrelsen

(Naturstyrelsen oktober 2012)²⁹ fremgår, at såfremt kommunerne ønsker at planlægge for placering af tekniske anlæg, herunder solenergianlæg, skal den skitserede trinmodel følges. En forudsætning for placering af solenergianlæg i områder med drikkevandsinteresser er således, at der ikke er alternative beliggenheder uden for OSD og indvindingsoplande, herunder NFI, samt at der er vægtige planlægningsmæssige hensyn, eksempelvis opfyldelse af CO₂-reduktionsmål.

Solenergianlæg er placeret på 'tilladelseslisten', liste 1 i bilag 1, som et teknisk anlæg, der kan ligge i NFI, hvis tekniske tiltag sikrer grundvandsbeskyttelse

9.5. Klage

Der kan ikke klages over statens tilsyn, dvs. Naturstyrelsens varetagelse af de statslige interesser på Miljøministerens vegne.

²⁹ Se http://www.naturstyrelsen.dk/NR/ronlyres/F8CF4D5A-0190-4ECF-ACC9-E2AF78D18B17/147122/Bilag1tilstatensudmelding_okt.pdf og http://www.naturstyrelsen.dk/NR/ronlyres/F8CF4D5A-0190-4ECF-ACC9-E2AF78D18B17/147121/Statsligudmelding_okt.pdf