

Notat

Sagsansvarlig
Peter Nymann
Partner, advokat

Sagsbehandler
Esben Aggerbeck Stampe
Advokatfuldmægtig

Åboulevarden 49C, 4. sal
8000 Aarhus C

+45 86 18 00 60
+45 25 29 08 43

Sagsnr. 14976

ea@eom.dk
www.eom.dk

CVR-nr. 41460830

23. april 2021

Vedr. Hedensted Kommunes forslag til kommuneplantillæg nr. 35 for større solcelleanlæg i det åbne land

1. Baggrund og sammenfatning

1.1. Indledning

Hedensted Kommune har den 16. april 2021 bedt Advokatfirmaet Energi & Miljø om at foretage en juridiske vurdering af en række specifikke bemærkninger til retningslinje 13.6.2 i forslag til kommuneplantillæg nr. 35 for større solcelleanlæg i det åbne land.

Det er kommunens opgave at planlægge for solcelleanlæg og andre vedvarende energiprojekter på land.

Planloven indeholder ikke et specifikt krav om fastsættelse af retningslinjer og udpegning af områder til placering af solenergianlæg, men der er, jf. planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 5, krav om, at kommuneplanerne indeholder retningslinjer for beliggenhed af tekniske anlæg. Kommunen kan derfor vælge at fastsætte retningslinjer, herunder afstandskrav, og foretage udpegning af lokaliseringsområder for solenergianlæg.

Der gælder ikke i planloven et generelt krav om, hvor langt et solcelleanlæg skal placeres fra eksisterende bebyggelse. Det er derfor kommunen, der har kompetencen til at beslutte, hvorvidt placeringen for et solcelleanlæg kan godkendes.

1.2. Sammenfatning

Efter vores vurdering har Hedensted Kommune kompetence til at fastsætte et afstandskrav på 200 meter til bebyggelse i kommuneplansretningslinjen for større solcelleanlæg.

I givet fald bør retningslinjen dog ikke formuleres på en sådan måde, der umiddelbart kan udelukke et konkret skøn, når der er pligt til at foretage et sådant efter lovgivningen. Endvidere kan en meget restriktiv ("fastlåst") retningslinje besværliggøre en efterfølgende lokalplanlægning for solcelleanlæg, da lokalplan ikke må stride imod kommuneplanen, herunder kommuneplanens retningslinjer.

Endelige er det vores opfattelse, at en kommuneplanretningslinje ikke umiddelbart kan regulere privatretlige ejerskabs- og erstatningsforhold, hvorfor det anbefales, at denne del udgår af retningslinje 13.6.2 i Hedensted Kommunes forslag til kommuneplantillæg.

2. Kommuneplanlægning

2.1. Kommuneplanen

Efter planlovens § 11, stk. 2, fastlægger kommuneplanen en hovedstruktur, retningslinjer for arealanvendelsen og rammer for lokalplanernes indhold for de enkelte dele af kommunen.

De afgrænsede områder, der knytter sig til kommuneplanens retningslinjer og rammer, skal vises på kort, jf. planlovens § 11, stk. 3.

2.2. Kommuneplanens retningslinjer

Efter planlovens § 11, stk. 2, nr. 2, skal kommuneplanen på baggrund af en samlet vurdering af udviklingen i kommunen indeholde retningslinjer for arealanvendelsen.

Planlovens § 11 a opremser en lang række emner for hvilke, der skal udarbejdes retningslinjer (kommuneplankataloget). Kommuneplankataloget er ikke udtømmende, og det følger af planlovens § 11 b, stk. 2, at kommuneplanen kan indeholde retningslinjer for andre forhold end dem, der er udtrykkelig nævnt i planlovens §§ 11 a og 11 b, stk. 1.

Kommunalbestyrelsen skal, jf. planlovens § 12, stk. 1, virke for kommuneplanens gennemførelse, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen, og en lokalplan må ikke stride imod kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1.

Retningslinjerne i kommuneplanen skal derfor være så præcise, at der ikke kan være tvivl om indholdet, da de skal kunne danne grundlag for kommunes efterfølgende administration af planlovens landzonebestemmelser og kommunens administration af kompetencer inden for anden lovgivning, blandt andet natur-, miljø- og byggelovgivning.¹

Ifølge kommuneplanvejledningen skal retningslinjerne og de områdeudpegninger, retningslinjerne medfører, oplyser om, hvilke hensyn kommunen vil inddrage i afvejningen af en ansøgning om tilladelse eller dispensation efter lovgivningen – samtidig med at behandlingen af ansøgninger om tilladelse eller dispensation også vil foregå på baggrund af et konkret skøn, når der er pligt til at foretage et sådant skøn efter lovgivningen.²

I overensstemmelse med det forvaltningsretlige forbud mod ”at sætte skøn under regel”, skal der i hver enkelt sag foretages en konkret vurdering. Kommuneplansretningslinjer bør derfor ikke formuleres på en måde, der umiddelbart kan udelukke et sådant skøn.³

Eksempelvis har det tidligere Natur- og Miljøklagenævn i sager om husstandsvindmøller afvist, at der med kommuneplansretningslinjer om eksempelvis afstandskrav til nabobeboelse og landsbyafgrænsninger eller forbud mod placering i særligt beskyttede områder kan indføres forbudszoner, da der så ikke foretages en konkret vurdering af det ansøgte i forhold til landzonebestemmelserne.⁴

Kravet om præcision må iagttages under hensyntagen til, at kommuneplanen ikke har umiddelbar retsvirkning for borgerne. Dette følger også af Kommuneplanvejledningen, som angiver at:⁵

”Kommuneplanen er ikke direkte bindende for borgerne, dvs. at fx grundejere ikke er umiddelbart forpligtede til at overholde planen. Der skal ikke meddeles tilladelse efter kommuneplanen, og der kan således heller ikke stilles vilkår. Det giver derfor ikke mening at tale om at dispensere fra kommuneplanen.”

Det kan heraf udledes, at retningslinjer således ikke kan formuleres som umiddelbart forpligtende krav eller forbud.⁶

Kommuneplanen skal herudover respektere de almindelige specialitetsbetragtninger. Hvis et forhold er detaljeret reguleret efter anden lovgivning, eksempel-

¹ Forslag af 24. februar 2005 til lov om ændring af lov om planlægning, specifik bemærkning til nr. 14 (Ad § 11, stk. 2) og [Vejledning om Kommuneplanlægning](#) (maj 2008), side 21

² Jf. [Vejledning om Kommuneplanlægning](#) (maj 2008), side 21

³ Jf. Planloven med kommentarer (2013), side 207

⁴ Se eksempelvis [Naturklagenævnet orienterer nr. 521 \(NKN-31-01632\) af 11. november 2009](#). ”Det er Naturklagenævnets vurdering, at kommunen ikke med en sådan bestemmelse i temaplanen kan indføre en forbudszone for opstilling af husstandsmøller, da der så ikke foretages en konkret vurdering af det ansøgte i forhold til landzonebestemmelserne.”

⁵ Jf. [Vejledning om Kommuneplanlægning](#) (maj 2008), side 94

⁶ Se også Planloven med kommentarer (2013), side 207

vis ved fastsættelse af afstandskrav, godkendelseskriterier mv., må udgangspunktet være, at kommuneplanens retningslinjer ikke kan fastsætte yderligere afstandskrav eller kriterier for sagsbehandlingen efter den omhandlede lov.⁷ Det, der derimod kan fastsættes i kommuneplanens retningslinjer, er retningslinjer for forskellige arealanvendelser, der i øvrigt ønskes prioriteret.⁸

Eksempelvis fremgår det af bekendtgørelse om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller, at der ikke må gives tilladelse efter planloven til vindmøller nærmere nabobeboelse end fire gange møllens totalhøjde, og at der desuden ikke må fastsættes retningslinjer med generelle bestemmelser i kommuneplanen, der øger det afstandskrav til nabobeboelse, som følger af VE-loven, eller fastsættes retningslinjer med generelle bestemmelser om vindmøllers totalhøjde.⁹

Retningslinjerne skal også respektere gældende lovgivning og i øvrigt de planer, der er rammestyrende for kommuneplanerne.

Hvis der i kommuneplanens retningslinjer ønskes henvist til lovkrav mv. efter anden lovgivning, bør dette fremgå tydeligt af ordlyden – og der bør udvises særlig påpasselighed med ikke at blande disse lovkrav sammen med de kommunalt fastsatte prioriteringer i planlægningen.¹⁰

2.3. Retningslinjer for beliggenheden af tekniske anlæg

Planloven indeholder ikke et specifikt krav om fastsættelse af retningslinjer og udpegning af områder til placering af solenergianlæg, men der er efter planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 5, krav om, at kommuneplanerne indeholder retningslinjer for beliggenhed af tekniske anlæg.

Derfor kan en kommune vælge at fastsætte retningslinjer og foretage udpegning af lokaliseringsområder for solenergianlæg.

Det fremgår af kommuneplanvejledningen, at der ud over arealreservationer, kan fastsættes retningslinjer vedrørende påvirkningen fra tekniske anlæg, der skal være opfyldt for at tillade placering det pågældende sted, eksempelvis støjbelastning af naboområder eller afstandskrav.¹¹ Der gælder ikke i planloven et

⁷ jf. Planloven med kommentarer (2013), side 208

⁸ jf. Planloven med kommentarer (2013), side 208

⁹ § 2, stk. 2 og 3, i bekendtgørelse nr. 923 om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller af 10. september 2019

¹⁰ jf. Planloven med kommentarer (2013), side 208

¹¹ jf. [Vejledning om Kommuneplanlægning](#) (maj 2008), side 26. "Kommuneplanen skal udpege arealer til forskellige tekniske anlæg og fastsætte retningslinjer herfor. Retningslinjerne kan fx fastlægge krav, der skal være opfyldt, for at et anlæg kan placeres det pågældende sted. Retningslinjerne kan fastlægge, hvilke påvirkninger [...] naboområder – til fx boligbebyggelse eller rekreative områder – må belastes med. Retningslinjerne kan også direkte fastsætte afstandskrav, som skal danne grundlag såvel for den mere detaljerede planlægning af ny, miljøfølsom bebyggelse i rammedelen som for administration af landzonebestemmelserne."

generelt krav om, hvor langt et solcelleanlæg skal placeres fra eksisterende bebyggelse.¹² Kommunen har derfor kompetencen til selv at beslutte, hvorvidt kommunen vil godkende placeringen af et solcelleanlæg.¹³

3. Værditabsordningen ved solcelleanlæg

Efter VE-lovens¹⁴ § 6, stk. 1, skal opstilleren, dvs. den fysiske eller juridiske person som ejer VE-anlægget, som udgangspunkt betale for værditab på en beboelsesejendom, som forårsages ved opstilling af:

- Solcelleanlæg, som nettilsluttes på terræn, og har en installeret effekt på 500 kW eller derover.
- Solcelleanlæg, som nettilsluttes på terræn, og har en installeret effekt på 50 kW eller derover og under 500 kW, og som ligger i en afstand på 500 m eller derunder fra et andet solcelleanlæg på terræn på 50 kW eller derover, der enten er nettilsluttet eller har opnået en byggetilladelse, og hvor disse anlæg har en samlet installeret effekt på 500 kW eller derover.
- Solcelleanlæg, som nettilsluttes på taget af bygninger eller integreret i bygninger, som er opført med henblik på opsætning af solceller

Krav på betaling, jf. VE-lovens § 6, stk. 5, bortfalder, hvis værditabet udgør 1 procent eller derunder af beboelsesejendommens værdi.

Køberetsordningen, som giver mulighed for lokale borgere at købe andele i et kommende projekt med opstilling af solcelleanlæg, er nedlagt pr. 1. juni 2020. Ordningen gælder derfor kun for VE-anlæg, som har opnået byggetilladelse før 1. juni 2020.¹⁵ VE-lovens salgsoptions- og VE-bonusordning er ikke i øvrigt behandlet i dette notat.

4. Vurdering af høringssvar til forslag til kommuneplantillæg nr. 35

4.1. Forslag til kommuneplantillæg nr. 35

Forslag til kommuneplantillæg nr. 35 for større solcelleanlæg i det åbne land har været i offentlige høring i perioden fra den 4. december 2020 til den 29. januar 2021.

¹² I forbindelse med evaluering af planloven er det Bolig- og Planstyrelsens vurdering, at en bekendtgørelse for solceller, der bl.a. præciserer, hvilke hensyn kommunerne skal inddrage i deres planlægning - fx afstandskrav og landskabs- og naturinteresser - vil kunne understøtte kommunernes planlægningsproces.

¹³ Jf. [Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 435 af 17. august 2020](#)

¹⁴ Lovbekendtgørelse nr. 125 om fremme af vedvarende energi af 7. februar 2020

¹⁵ Jf. <https://ens.dk/ansvarsomraader/stoette-til-vedvarende-energi/fremme-af-udbygning-med-vindmoeller/koeberetsordningen> (Hjemmesiden er senest besøgt den 23. april 2021)

I forbindelse med høringen har det rådgivende landinspektørfirma LE34 den 10. december 2020 indgivet to – næsten – enslydende bemærkninger til planforslaget på vegne af to lodsejere samt et fælles supplerende høringssvar den 17. marts 2021.

I de følgende afsnit 4.2 – 4.4 foretages en juridisk vurdering af lodsejernes specifikke bemærkninger til kommuneplansretningslinje nr. 13.6.2, som har denne ordlyd:

"Nye solcelleanlæg skal placeres med en minimum afstand til boliger på 200 meter. Afstanden kan nedsætte, hvis der indgås konkrete aftaler om medejerskab eller erstatning".

Lodsejernes bemærkninger til kommuneplansretningslinjen er citeret med kursiv i enkelte delafsnit.

4.2. Hedensted Kommunes fastsættelse af afstandskrav til beboelse

"Om vindmølleparker, der som VE-anlæg er sammenlignelige med solcelleparker, gælder det i Bekendtgørelse om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller §2 stk. 3, at der bl.a. ikke må fastsættes retningslinjer med generelle bestemmelser i kommuneplanen, der øger det fastsatte afstandskrav til nabobeboelse. I lovgivningen er der ikke fastsat afstandskrav for solcelleparker, og det må således forstås, at afstandskravet er 0 m, da der ikke er fundet anledning til at fastsætte et afstandskrav, der gælder i alle situationer uden at se på de konkrete forhold. Det må derfor forventes, at der fra statens/lovgivers side vil være samme holdning til, at der ikke må fastsættes generelle regler om, at afstandskrav til naboer fra solcelleparker øges/fastsættes."

Det er Hedensted Kommunes opgave at planlægge for solcelleanlæg og andre vedvarende energiprojekter på land. Hedensted Kommune kan i den henseende udpege arealer til solcelleanlæg og fastsætte retningslinjer, der skal være opfyldt for at tillade placering det pågældende sted, jf. planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 5. Sådanne retningslinjer kan efter vores vurdering eksempelvis udgøre afstandskrav til nabobeboelse.

Der gælder ikke i planloven eller i anden lovgivning et generelt krav om, hvor langt et solcelleanlæg skal placeres fra eksisterende bebyggelse. Det er derfor Hedensted Kommune, der har kompetencen til at beslutte, hvorvidt kommunen vil godkende placeringen af et solcelleanlæg, herunder hvor langt et solcelleanlæg i givet fald skal placeres fra eksisterende bebyggelse.

At der ikke i lovgivningen er fastsat generelle krav om, hvor langt et solcelleanlæg skal placeres fra beboelse – som de krav, der gælder ifølge bekendtgørelse

om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller – ændrer ikke på at, kommunen kan fastsætte et afstandskrav udover 0 meter.

Det er derfor vores vurdering, at Hedensted Kommune i retningslinjen for større solcelleanlæg kan fastsætte et afstandskrav på 200 meter til nabobeboelse.

Vi skal hertil bemærke, at Bolig- og Planstyrelsen i forbindelse med evalueringen af planloven har vurderet, at udarbejdelsen af en bekendtgørelse for solceller, der bl.a. præciserer, hvilke hensyn kommunerne skal inddrage i deres planlægning – fx afstandskrav og landskabs- og naturinteresser – vil kunne understøtte kommunernes planlægningsproces på samme måde som bekendtgørelsen om planlægning for vindmølle.¹⁶ Det må derfor forventes, at opstilling af solceller fremadrettet kan blive omfattet af yderligere (kommende) regulering.

4.3. Skøn under regel

"Det er ikke i overensstemmelse med forvaltningsloven, at man med retningslinjen sætter skøn under regel, og ikke vurderer den enkelte ansøgning."

Vi forstår lodsejernes specifikke bemærkning således, at retningslinjen om, at nye solcelleanlæg skal placeres med en minimumafstand til boliger på 200 meter, efter lodsejernes opfattelse er i strid med det forvaltningsretlige forbud mod at sætte "skøn under regel".

Kommuneplanens retningslinjer udgør et grundlag for kommunens administration af planloven samt anden lovgivning.

Retningslinjerne angiver, hvilke hensyn kommunen kan lade indgå i afvejningen af en ansøgning om tilladelse og/eller dispensation samtidig med, at behandlingen af ansøgninger også skal foregå på baggrund af et konkret skøn, når der er pligt til at foretage et sådant efter lovgivningen.

Det er derfor vores vurdering, at man ikke bør formulere en retningslinje på en måde, der umiddelbart kan udelukke det pligtmæssige skøn, hvis et sådant skal foretages. Endvidere kan en meget restriktiv ("fastlåst") retningslinje besværliggøre en efterfølgende lokalplanlægning for solcelleanlæg, da lokalplan ikke må stride imod kommuneplanen, herunder kommuneplanens retningslinjer.

I forhold til lodsejernes bemærkninger er det efter vores vurdering tvivlsomt, om kommuneplanens retningslinjer i sig selv kan være i strid med princippet om "skøn under regel". Dette, fordi vi betragter retningslinjerne som en del af det interne administrationsgrundlag – der således ikke kan være direkte forpligtende udadtil. Det er den faktiske administration af retningslinjen, der her kan være problematisk – eksempelvis i forhold til konkrete afgørelser, der træffes efter regler, hvor der skal udøves et pligtmæssigt skøn. I den forbindelse vil der

¹⁶ jf. [Evaluering af planloven m.v. \(Marts 2021\)](#) side 21

efter vores vurdering stilles større krav til kommunens konkrete begrundelse, jo mere kommuneplanens retningslinjer efter sin ordlyd udelukker/begrænser et individuelt skøn.

For så vidt angår retningslinje nr. 13.6.2 er formuleringen af denne umiddelbart "snæver" i forhold til muligheden for at foretages konkrete skøn, hvilket Hedensted Kommune derfor bør tage særligt hensyn til ved kommunes afvejning i enkelte sager.

4.4. Ejer- og erstatningsforhold

"Ejer- og erstatningsforhold er ikke forhold, som planmyndigheder har hjemmel til at kunne regulere. Kommunen kan således ikke blande sig i, hvem der ejer hvad, om der gives erstatninger, og hvad erstatningernes størrelse er. Hedensted Kommune har således ikke hjemmel til at administrere retningslinjen."

"I VE-loven er det fastsat, at naboer til solcelleanlæg kan søge og få erstatning for evt. værditab på deres beboelsesejendom, og naboejendomme i en afstand på op til 200 m kan begære deres ejendom overtaget af anlægsejer, hvis de ønsker at fraflytte. Med retningslinjen tilsidesættes statens hensigt med VE-lovens bestemmelser, som allerede sikrer naboernes rettigheder, og der kan ske en uheldig sammenblanding, som ikke umiddelbar er forståelig. Menes der med retningslinjen, at der skal gives ekstra erstatning (udover det VE-loven allerede sikrer, hvis der reelt er et ejendomsværditab som følge af bl.a. gener) for, at man kan se bort fra 200 m afstandskravet? Eller skal der gives en garanti om erstatning på et vist beløb, hvis det skulle ske, at Taksationsmyndigheden (helt usandsynligt) skulle afgøre, at en ejendom ikke lider værditab og derfor ikke er berettiget til erstatning i henhold til VE-loven?"

Det følger af retningslinje 13.6.2, at afstandskravet på 200 m til boliger kan ned sættes, hvis der indgås aftaler om medejerskab eller erstatning.

Kommuneplanens retningslinjer skal være så præcise, at der ikke kan være tvivl om indholdet, da de skal kunne danne grundlag for den efterfølgende administration. Kravet om præcision skal dog sammenholdes med, at kommuneplanen ikke har umiddelbar retsvirkning for borgerne. Retningslinjer kan derfor ikke formuleres som umiddelbart forpligtende krav eller forbud.

Kommuneplanens retningslinjer skal efter vores opfattelse også respektere almindelige specialitetsprincipper. Hvis et forhold er detaljeret reguleret efter an-

den lovgivning, må udgangspunktet derfor være, at kommuneplanens retningslinjer ikke kan fastsætte yderligere for sagsbehandlingen efter den omhandlede lov.

I dette tilfælde regulerer VE-loven detaljeret, hvornår der skal ydes erstatning i forbindelse med opsætning af solcelleanlæg i det åbne land.

Efter VE-loven, som er behandlet i afsnit 34, skal opstilleren som hovedregel betale for værditab på en beboelsesejendom, som forårsages ved opstilling af et solcelleanlæg, som nettilsluttes på terræn og har en installeret effekt på 500 kW eller derover, medmindre værditabet udgør 1 % eller mindre af beboelsesejendommens værdi.

Retningslinjen pålægger derved opstilleren en pligt til at betale erstatning i tilfælde, hvor VE-loven ikke normerer erstatning. Eksempelvis hvis værditabet udgør 1 % eller mindre, eller solcelleanlægget ikke opfylder grænseværdien på 500 kW. Dertil gælder ikke længere et krav om en køberetsordning, idet denne ordning er ophævet ved en ændring af VE-loven i 2020.

Det er vores vurdering, at retningslinjen må anses for at være formuleret som et umiddelbart forpligtende krav til opstilleren om, at der skal indgås konkrete aftaler om medejerskab eller erstatning, hvis der skal gives tilladelse til, at solcelleanlægget placeres med en mindre afstand end 200 meter til en bolig.

Planlovens formålsbestemmelse i § 1 afgrænser de formål og hensyn, der kan og skal varetages ved udøvelsen af beføjelser i henhold til planloven. Der er tale om en bred kreds af formål og hensyn, der dog må forudsættes relateret til arealmæssige dispositioner.

Regulering af ejer- og erstatningsforhold (privatretlige/økonomiske forhold) ses ikke generelt at være et sagligt, planlægningsmæssigt hensyn, og kan derfor efter vores vurdering ikke reguleres i kommuneplanens retningslinjer.

Sammenfattende er det derfor vores vurdering, at forholdet vedrørende erstatning bør udgå af retningslinjen.

Aarhus, den 23. april 2021

Esben Aggerbeck Stampe