



Kommunernes hjemmel til at lave "særregler" i kommune- og lokalplanlægningen

Vindmølleindustrien har med pressemeddelelse af 15. februar og 1. marts 2011 beskrevet, hvordan de oplever problemerne med kommunernes praksis i vindmølleplanlægningen.

Vindmølleindustrien og Danmarks Vindmølleforening har endvidere i brev af 28. januar 2011 til KL opfordret KL til at drøfte god praksis for vindmølleplanlægning i kommunerne og indskærpe nødvendigheden af en smidig planlægningsproces, hvor planlægningen funderes på saglige overvejelser.

Vindmølleindustrien og Danmarks Vindmølleforening opfordrer i brev af 15. februar 2011 miljøministeren til at forholde sig til situationen og evt. indskærpe over for kommunerne, at det er afgørende med en smidig planlægningsproces, hvor planlægningen funderes på saglige overvejelser.

Vindmølleindustrien og debatten i pressen giver flere eksempler på, hvad der kan opfattes som kommunale særregler. Det gælder fx øgede afstandskrav i forhold til naboerne, maksimale højder på vindmøller i hele kommunen på 80 m, skærpede støjkrav og retningslinjer om antal berørte naboer. Endelig er der - ifølge pressen og KL - kommuner, der sætter planlægningen i bero på grund af indsigelser fra naboer og på grund af borgernes usikkerhed vedrørende lavfrekvent støj.

KL har med brev af 11. marts 2011 til miljøministeren tilkendegivet, at der på baggrund af en dialog med de pågældende kommuner ikke ses at være grund til en generel bekymring for den kommunale planlægning for vindmøller. KL henviser endvidere til, at alle planforslagene har været til høring hos staten, som ikke har fundet, at planerne skulle undergrave de statslige krav om, at kommunerne skal planlægge for vindmøller. Miljøministeren har i brev af 23. marts 2011 meddelt KL, Vindmølleindustrien og Danmarks Vindmølleforening, at ministeren har fuld tiltro til at kommunerne kan løfte opgaven med at planlægge for vindmøller..

Henvendelserne og omtalen i pressen rejser bl.a. følgende spørgsmål vedrørende kommunernes hjemmel til at lave særregler i deres planlægning for vindmøller:

1. Kan en kommune undlade at udarbejde en lokalplan, hvis et byggeønske er i overensstemmelse med en kommuneplan?
2. Kan en kommune vedtage en generel retningslinje, der skærper afstanden til nabobeboelse fra vindmøllecirkulærets 4 gange møllehøjden til fx 6 gange møllehøjden?
3. Kan en kommune i en lokalplan fastsætte bestemmelser, der skærper den maksimale støjbelastning der er angivet i vindmøllebekendtgørelsen?

4. Kan en kommune have som målsætning, at et nyt mølleområde inden for en radius på 1500 meter maksimalt må berøre ti husstande pr. megawatt?
5. Kan en kommune i kommuneplanen indføre en generel maksimal højde for vindmøller på 80 m?
6. Kan en kommune vente med at vedtage et forslag til lokalplan, indtil der er kommet regler om lavfrekvent støj?

Grundlæggende principper i kommuneplanlægning

Efter planlovens § 11, stk.2 skal kommuneplanen på grundlag af en samlet vurdering af udviklingen i kommunen fastlægge

1. en hovedstruktur, som angiver de overordnede mål for udviklingen og arealanvendelsen i kommunen
2. retningslinjer for arealanvendelsen mv. jf. § 11 a, og
3. rammer for lokalplaner indhold for de enkelte dele af kommune, jf. § 11b.

Efter planlovens § 11a skal kommuneplanen indeholde retningslinjer for en række emner bl.a. beliggenheden af tekniske anlæg som vindmøller. Når der i kommuneplanen foretages en udpegning af arealer til forskellige formål, og der fastsættes retningslinjer for områdernes anvendelse, sker dette på baggrund af en afvejning af en række interesser. Det gælder bl.a. ønsker om byudvikling, placering af tekniske anlæg, varetagelse af naturbeskyttelsesinteresser, sikring af landskabelige bevaringsværdier, varetagelse af jordbrugsmæssige interesser. Det ligger inden for kommunalbestyrelsens planlægningskompetence at afgøre, hvordan de forskellige interesser skal afvejes og dermed fremmes for konkrete lokaliteter.

Efter planlovens § 11, stk. 3 skal de afgrænsede områder, der knytter sig til kommuneplanens retningslinjer og rammer vises på kort. Områderne skal afgrænses entydigt på kortbilag.

Retningslinjerne kan endvidere for visse emner fastsætte lokaliseringsprincipper fx for placering af visse virksomhedstyper.

Rammerne og retningslinjerne i en kommuneplan skal respektere lovgivningen og være sagligt, planlægningsmæssigt begrundet.

1. Kan en kommune undlade at udarbejde en lokalplan, hvis et byggeønske er i overensstemmelse med en kommuneplan?

Nej. Enten skal kommunalbestyrelsen udarbejde en lokalplan, eller kommunalbestyrelsen skal ændre kommuneplanen.

Hvis bygherres ønske om opstilling af vindmøller er i overensstemmelse med kommuneplanen, påhviler det kommunalbestyrelsen snarest at udarbejde et forslag til lokalplan, medmindre kommunen ved at nedlægge et § 14-forbud sætter en ændring af kommuneplanen i gang, jf. planlovens § 13, stk. 3, og § 14.

Tilsvarende har kommunalbestyrelsen pligt til at tilvejebringe et forslag til kommuneplantillæg med tilhørende VVM-redegørelse, hvis et ønsket anlæg, der må antages at påvirke miljøet væsentligt, er i

overensstemmelse med retningslinjerne i kommuneplanen. Pligten gælder dog ikke, hvis en nødvendig landzonetilladelse efter § 35 ikke kan opnås, jf. planlovens § 11g, stk. 1 og 3.

Ordet 'snarest' betyder, at kommunalbestyrelsen, så hurtigt det er muligt skal tage initiativ til at udarbejde et planforslag. Senest ét år efter, at de har modtaget ansøgningen om tilladelse til et lokalplanpligtigt projekt, må kommunalbestyrelsen offentliggøre et lokalplanforslag, jf. retspraksis på baggrund af Planstyrelsens cirk. 86/26.6.1986 om lov om kommuneplanlægning, som er videreført i Miljøministeriets "Vejledning om Lokalplanlægning", s. 20. Kommunalbestyrelsen er ikke forpligtet til at fremlægge præcis det lokalplanforslag, som bygherren ønsker, men den kan inden for kommuneplanens rammer give lokalplanforslaget det indhold, som kommunen finder rigtigst.

Kommunalbestyrelsens opfyldelse af pligten efter planlovens § 13, stk. 3, og § 14 om at tilvejebringe et lokalplanforslag inden for et år er et retligt spørgsmål, der kan indbringes for Natur- og Miljøklagenævnet, jf. planlovens § 58, stk. 1, nr. 4.

Hvis kommunen ikke ønsker at vedtage et forslag til lokalplan eller et forslag til kommuneplantillæg med tilhørende VVM-redegørelse, fx på grund af indsigelse fra borgere mv., skal kommunalbestyrelsen ændre kommuneplanen.

Miljøministeren har mulighed for at gøre indsigelse mod denne ændring af kommuneplanen, hvis ændringen er i strid med overordnede interesse,. Indsigelsen har veto virkning.. En opretholdelse af miljøministerens indsigelse mod en ændring af kommuneplanen kan resultere i, at kommunalbestyrelsen må vedtage en lokalplan inden for rammerne af den vedtagne kommuneplan.

En indsigelse fra miljøministeren kan ikke indbringes for Natur- og Miljøklagenævnet, men den kan indbringes for domstolene inden for 6 måneder, jf. planlovens § 62, stk. 1.

2. Kan en kommune vedtage en generel retningslinje, der skærper afstanden til nabobeboelse fra vindmøllecirkulærets 4 gange møllehøjden til fx 6 gange møllehøjden?

Nej. Udlæg af områderne skal afgrænses på kort. Retningslinjer med generelle retningslinjer for placering af vindmøller er således ikke i overensstemmelse med cirkulæret. Afgrænsningen af områder til vindmøller kan resultere i, at der overalt er mere end 6 gange møllehøjden til nærmeste nabo.

Vindmøllecirkulæret (cirkulære nr. 9205 af 22/05/2009 om planlægning for og landzonetilladelse til opstilling af vindmøller) er udstedt af miljøministeren med hjemmel i planlovens § 3, stk. 1, hvorved cirkulæret har status som landsplandirektiv. Kommuneplanen skal derfor indeholde retningslinjer for beliggenheden af områder til vindmøller i overensstemmelse med vindmøllecirkulæret. De udpegede områders størrelse skal, jf. vindmøllecirkulærets § 3, stk. 1, være tilpasset den påtænkte vindmøllegruppe eller enkeltstående vindmølle.

Udpegningen af områder til vindmøller bygger på en afvejning af forskellige interesser og en planlægningsmæssig begrundelse. Det er kommunalbestyrelsen, der har kompetencen til at afveje de forskellige interesser.

Når vindmølleområderne udpeges, kan afstanden til nabobeboelse – efter en konkret afvejning – være større end vindmøllecirkulærets bestemmelse om mindst 4 gange møllehøjden. Det kan være en konkret vurdering af, hvor stor en afstand, der er nødvendig for at sikre nabobeboelser mod væsentlige gener fra vindmøller, eller det kan være et resultat af kommunens ønske om, at en by eller en landsby skal sikres udvidelsesmulighed, således at der skal være større afstand til eksisterende nabobeboelse. Det kan også være landskabs-, natur- eller miljøinteresser, der nødvendiggør en større afstand til nabobeboelse i et konkret tilfælde. Den planlægningsmæssige begrundelse skal dog altid varetage saglige hensyn.

3. Kan en kommune i en lokalplan fastsætte en bestemmelse om, at der skal gælde en lavere grænseværdi for støj fra vindmøller end de grænseværdier, der er angivet i vindmøllebekendtgørelsen?

Nej. Planlovens § 15 ”lokalplankataloget” indeholder ikke hjemmel til at fastsætte bestemmelser om støj ved nabobebyggelse. En kommune kan derfor ikke fastsætte bestemmelser i en lokalplan, om at der skal gælde en lavere grænseværdi for støj fra vindmøller end de grænseværdier, der er angivet i vindmøllebekendtgørelsen. Støj fra vindmøller reguleres af bekendtgørelse nr. 1518 af 14/12/2006 om støj fra vindmøller.

4. Kan en kommune have som målsætning, at et nyt mølleområde indenfor en radius på 1500 meter maksimalt må berøre ti husstande pr. megawatt?

Ja, men det forudsættes, at kommunen har afvejnet de forskellige interesser i den forbindelse.

Udpegningen af områder til vindmøller bygger på en afvejning af forskellige interesser og en planlægningsmæssig begrundelse, jf. svar 2 ovenfor. Hensynet til naboer, herunder hvor mange husstande der ligger inden for en bestemt radius fra vindmøllerne, er en parameter, der kan indgå i kommunalbestyrelsens afvejning af forskellige interesser.

5. Kan en kommune i kommuneplanen indføre en generel maksimal højde for vindmøller på 80 m?

Nej, højden skal vurderes og begrundes konkret.

Kommuneplanens retningslinjer for hvert af de udpegede vindmølleområder skal indeholde bestemmelser om maksimale antal og størrelse, afstanden mellem vindmøllerne af hensyn til en effektiv udnyttelse af vindenergien og om, at der i lokalplanlægningen skal være rimelig mulighed for at tilpasse opstillingsmønstre til de lokale forhold.

Retningslinjerne skal bygge på en konkret afvejning af forskellige interesser og skal begrundes med planlægningsmæssige hensyn. Kommuneplanen kan derfor ikke indeholde en generel maksimal højde for vindmøller. Men planlægningen kan efter en konkret vurdering resultere i, at der ikke kan planlægges for vindmøller over 80 m i alle de udlagte områder.

6. Kan en kommune vente med at vedtage et forslag til lokalplan, indtil der er kommet regler om lavfrekvent støj?

Kommunerne har som udgangspunkt en forpligtigelse til at administrere i henhold til det gældende retsgrundlag.

Dog vil et offentliggjort forslag til landsplandirektivet virke bindende på kommunernes planlægning, jf. planlovens § 11, stk. 4, nr. 3) (kommuneplanen), og § 13, stk. 1 nr. 3) (lokalplanen).