



## Kommuneplanlægning for vindmøller

Kommuneplanlægningen for vindmøller er udfordret både af en vigende politisk opbakning og af behovet for tilpasning af planproces og –metoder. Det er nødvendigt at give kommuneplanlægningen et grundigt eftersyn. F.eks. kan der kigges på erfaringer med "bottom-up" modeller, med tidlig og mere aktiv borgerinddragelse og med indarbejdelse af planlægningsmæssigt begrundede forudsætninger for kommuneplanens vindmølleudpegninger, eksempelvis muligheden for anvendelse af opkøbsoptioner. Der er også behov for en grundlæggende diskussion af, hvilken rolle kommuneplanlægning skal have, herunder om det er kommunalpolitikkerne, vindmølleopstillerne eller andre, der skal styre udviklingen og hvordan.

### Policy Brief #1

April 2017

Helle Tegner Anker  
Institut for Fødevarer – og Ressourceøkonomi  
Københavns Universitet

---

## Baggrund

Et springende punkt i Energiaftalens målsætning om udbygning af vindmøllekapaciteten på land er spørgsmålet om, hvor vindmøllerne skal placeres. Her er kommuneplanlægningens udpegning af potentielle vindmøller et centralt instrument. Udpegning af potentielle vindmølleområder i kommuneplanen er ifølge vindmølleplanlægningsbekendtgørelsen en forudsætning for, at der kan opstilles vindmøller på den enkelte lokalitet.

Ideelt set er der tale om en strategisk udpegning af potentielle vindmølleområder ud fra en overordnet afvejning af forskellige arealanvendelsesinteresser. I praksis kan udpegning dog også ske på ad hoc basis i forbindelse med lokalplanlægning for konkrete projekter uden for områder, der allerede er udpeget.

Den kommunale vindmølleplanlægning er imidlertid udfordret på flere fronter. Dels ses der en vigende politisk opbakning i flere kommuner, dels kan det diskuteres, om det reelt er kommunerne eller vindmølleopstillerne, der styrer placeringen af vindmøller. Det er derfor nødvendigt med et fornyet fokus på, hvordan der mest hensigtsmæssigt kan ske en styring af vindmølleudbygningen på land og hvilke muligheder der findes inden for den eksisterende ramme for kommuneplanlægning – samt om der eventuelt er behov for at justere eller ændre rammerne.

Målgruppen for dette policy brief er såvel politikere (nationalt og kommunalt), embedsmænd, planlæggere og andre, der interesserer sig for, om og hvordan vindmølleudbygningen på land kan styres gennem kommuneplanlægningen.

## Forskningsresultater

Som et led i en analyse af den retlige regulering af kommuneplanlægning for vindmøller blev der i 2015 gennemført telefon-interviews med i alt 56 kommuner med henblik på en afdækning af status og udfordringer for kommuneplanlægning for vindmøller. Undersøgelsen sigtede dels mod at afdække, *om og i hvilket omfang* der sker kommuneplanlægning for vindmøller, dels *hvordan* en sådan kommuneplanlægning sker.

For så vidt angår spørgsmålet, *i hvilket omfang der kommuneplanlægges for vindmøller* afslørede interview-undersøgelsen, at der er ganske stor variation i kommuneplanlægningen for vindmøller både for så vidt angår antallet af udpegninger og udpegningernes aktualitet.

Nogle kommuner udarbejder særskilte temaplaner, mens andre lader udpegningerne indgå som en del af den samlede kommuneplan. Antallet af udpegede vindmølleområder i de omhandlede kommuner varierede fra et enkelt til 10-12 områder. En del af de eksisterende udpegninger var af ældre dato, som i nogle tilfælde var overført til 2013-kommuneplanen, eventuelt i reduceret omfang.

Blandt de interviewede kommuner var relativt få i gang med en ny temaplanlægning for vindmøller i forsommeren 2015, mens der i andre kommuner var identificeret et behov for ny vindmølleplanlægning. Blot en enkelt kommune oplyste, at der blev foretaget en mere systematisk revision af vindmølleplanlægningen hvert fjerde år.

Undersøgelsen afdækkede også, at der i mindst 14 kommuner var så stor politisk uro omkring opstilling af vindmøller, at det var tvivlsomt, om der var politisk opbakning både til de eksisterende udpegninger og til ny tema- eller kommuneplanlægning for vindmøller. I nogle kommuner var forslag til nye temaplaner for vindmøller opgivet eller udskudt med henvisning til færdiggørelse af den såkaldte sundhedsundersøgelse eller strategisk energiplanlægning. Dette kan bl.a. sammenholdes

med, at der også er eksempler på, at lokalplanforslag for vindmøller ikke er blevet vedtaget i byrådet.

For så vidt angik *metoden for udpegning af potentielle vindmølleområder* i kommuneplanen fremgik det, at de fleste kommuner anvender en *traditionel "top-down" planlægningsmodel*, hvor der foretages en "negativ" screening af baseret på GIS, dvs. en identifikation af potentielle vindmølleområder ud fra en registrering af forskellige arealbindinger, afstandskrav mv. Efter en screening foretages ofte nærmere landskabsanalyser og indkredsning af mulige områder, der kan forelægges politikkerne. I den politiske behandling kan der ske en yderligere indskrænkning i antallet eller omfanget af områder. Resultatet kan derfor blive, at der alene udpeges ganske få (eller slet ingen) potentielle vindmølleområder i kommuneplanen.

Nogle kommuner har kombineret den traditionelle model med mere *proaktive elementer* i planlægningen, bl.a. i form af inddragelse af muligheden for opkøb og nedlæggelse af boliger, f.eks. inden for vindmølleplanlægningsbekendtgørelsens afstandskrav. Når der skrives særlige forudsætninger eller rammer ind i kommuneplanen, er det nødvendigt at overveje, om sådanne krav er lovlige. Der er principielt ikke noget til hinder for, at der i kommuneplanen opstilles konkrete, planlægningsmæssigt begrundede forudsætninger for den efterfølgende opstilling af vindmøller. Derimod vil generelle skærper af f.eks. vindmølleplanlægningsbekendtgørelsens afstandskrav være i strid med princippet om at "sætte skøn under regel". Tilsvarende gælder anvendelse af generelle højdekrav for vindmølleområderne. I tillæg til indholdsmæssige krav og forudsætninger kan *andre proaktive elementer* være rettet mod planprocessen, f.eks. i form af en *tidlig og mere aktiv borgerinddragelse* (Erhvervsstyrelsen, 2015). Dette kan også være baseret på lodsejer- eller opstillerdrevne initiativer.

Den traditionelle planlægningsmodel kan støde på den udfordring, at de udpegede områder ikke nødvendigvis er sammenfaldende med de områder, der har størst interesse for potentielle vindmølleopstillere. Derfor kan alternative planlægningsmodeller i højere grad være præget af en *"bottom-up" model*, hvor der tages udgangspunkt i indkaldelse af forslag fra opstillere m.v., som derefter bliver genstand for nærmere analyser og politisk stillingtagen. Også i sådanne tilfælde, kan der i den faglige og politiske vurdering sker en væsentlig indsnævring i antallet og omfanget af potentielle vindmølleområder.

## Konklusioner og anbefalinger

Samlet set kan der stilles væsentlige spørgsmål ved, om den nuværende kommuneplanlægning fungerer hensigtsmæssigt. Den traditionelle "top-down" planlægningsmodel synes udfordret både med hensyn til indhold, metode og proces og samtidig er den lokalpolitiske opbakning til vindmølleplanlægningen vigende.

Såfremt der fortsat skal sikres opstilling af vindmøller på land, er det nødvendigt at give kommuneplanlægningen et grundigt eftersyn. Der kan f.eks. kigges på erfaringer med "bottom-up" modeller, med tidlig og mere aktiv borgerinddragelse f.eks. i forbindelse med landskabsanalyser, og med indarbejdelse af planlægningsmæssigt begrundede forudsætninger for kommuneplanens vindmølleudpegninger. Her er f.eks. forudsætninger om *opkøb og nedlæggelse af boliger* relevante i forhold til vindmølleplanlægningsbekendtgørelsens afstandskrav.

Mere radikalt kunne der tænkes i retning af, om der kan forudsættes *opkøbsoptioner* inden for en bestemt afstand, således at opstiller vil være forpligtet til at tilbyde opkøb af boliger inden for en

nærmere angiven periode *efter* opstilling af vindmøllerne. Dette kunne muligvis bidrage til at fjerne en betydelig del af naboernes usikkerhed vedrørende vindmøllernes påvirkning. Det vil afhænge af en konkret vurdering, om sådanne opkøbsoptioner er planlægningsmæssigt begrundede og kan indgå i kommuneplanens retningslinjer. En sådan handlepligt kan imidlertid ikke indgå i en lokalplan og må derfor indskrives f.eks. i en VVM-tilladelse eller en aftale for at få retsvirkning for opstillerne.

Der er imidlertid også behov for en grundlæggende diskussion – både nationalt og i de enkelte kommuner - af, om den strategiske kommuneplanlægning fortsat skal være det centrale styringsmiddel i forhold til lokalisering af vindmøller på land. Ønsker (lokal-)politikere at sikre en strategisk styring gennem udpegning af potentielle vindmølleområder eller foretrækkes det at overlade initiativet til opstillerne? Hvis lokalpolitikere ikke ønsker at styre, er der så andre – f.eks. regionale eller nationale instanser – der bør overtage ansvaret for at sikre en hensigtsmæssig udbygning med vindmøller på land? Der er nødvendigt med en diskussion af disse spørgsmål og fremtidsperspektiverne for den kommunale vindmølleplanlægning.

## Kilder

Anker, H.T., 2016: Notat om kommunal planlægning for vindmøller, IFRO Udredning 2016/26: [https://curis.ku.dk/ws/files/172758224/IFRO\\_Udredning\\_2016\\_26.pdf](https://curis.ku.dk/ws/files/172758224/IFRO_Udredning_2016_26.pdf)

Concito, 2011: Langsigtet vindmølleplanlægning i kommunerne: <https://concito.dk/udgivelser/langsigtet-vindmølleplanlaegning-kommunerne>

Erhvervsstyrelsen, 2015: Netværksbaseret planlægning – med deltagelse af borgere og andre aktører: [https://erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/publikation/netvaerksbaseret\\_planlaegning.pdf](https://erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/publikation/netvaerksbaseret_planlaegning.pdf)

Naturstyrelsen, 2015: Vejledning om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller: [http://naturstyrelsen.dk/media/131731/vejledning\\_06012015\\_web.pdf](http://naturstyrelsen.dk/media/131731/vejledning_06012015_web.pdf)

Naturstyrelsen, 2014: Statusnotat om kommunernes vindmølleplanlægning: [https://erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/status\\_for\\_kommunernes\\_vindmølleplanlaegning\\_2014.pdf](https://erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/status_for_kommunernes_vindmølleplanlaegning_2014.pdf)

Naturstyrelsen, 2012: Rapport om fremtidens planlægning for vindmøller på land: <https://erhvervsstyrelsen.dk/rapport-fra-regeringens-planlaegningsudvalg-vindmøller-paa-land>

Vindmølleplanlægningsbekendtgørelsen: Bekendtgørelse nr. 1590/2014 om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=161315>

Wind 2050 er et tværfagligt forskningsprojekt om lokal accept og udvikling af vindmølleprojekter.

Projektet er støttet af Det Strategiske Forskningsråd (nu InnovationsFonden) og udføres af Danmarks Tekniske Universitet i samarbejde med Københavns Universitet, Aalborg Universitet, KORA, CONCITO, Vindmølleindustrien, RPS Group Ireland, University College London og Queen's University Belfast.

Læs mere om projektet på

[www.wind2050.dk](http://www.wind2050.dk)