



AALBORG UNIVERSITY
STUDENT REPORT

KOMMUNAL PLANLÆGNING FOR VEDVARENDE ENERGI

Aalborg University
Surveying, Planning and Land Management



AALBORG UNIVERSITY
STUDENT REPORT

**Surveying, Planning and
Land Management**
Department of Planning
Aalborg University
www.plan.aau.dk

Titel:

Kommunal planlægning for vedvarende energi

Specialeperiode:

Forårssemesteret 2024

Forfattere:

Christian Bradsted

Emil Hessel Sørensen

Vejleder:

Janni Sørensen

Antal sider:

94 sider eksklusive bilag

Afleveringsdato:

6. juni 2024

Rapportens indhold er frit tilgængeligt, men offentliggørelse (med kildeangivelse) må kun ske efter aftale med forfatterne.

FORORD

Dette speciale er udarbejdet af Christian Bradsted og Emil Hessel Sørensen på 4. semester af kandidatuddannelsen *Surveying, Planning and Land Management* ved Aalborg Universitet. Specialet omhandler kommunernes anvendelse af virkemidler i forbindelse med lokalplanlægning af større vedvarende energianlæg. Specialet er udarbejdet i tidsperioden februar til juni 2024.

Der skal lyde en særlig tak til vejleder Janni Sørensen, for kyndig vejledning og sparring i forbindelse med udarbejdelsen af specialet.

Derudover rettes en tak til de fagpersoner, der tog sig tid til at deltage i interviews og svare på henvendelser, for derved at bidrage med viden og erfaringer fra praksis, gennem specialeperioden.

Kildehenvisning til forsidebilledet

Forsidebilledet er genereret af kunstig intelligens, ved brug af programmet "Wepik".

Aalborg Universitet, 6. juni 2024



Christian Bradsted



Emil Hessel Sørensen

LÆSEVEJLEDNING

Specialet er opdelt i en foranalyse og hovedanalyse. I foranalysen undersøges den initierende problemstilling, for at kunne formulere en problemformulering, hvilket vil besvares i hovedanalysen. Hovedanalysen vil herefter danne grundlag for afsluttende at kunne skrive en konklusion på nærværende speciale.

Der medfølger en vedlagt ZIP-fil, kaldet *Ekstern Bilag*, der indeholder alle bilag som der henvises til i specialet. Henvisningerne hertil skrives i brødteksten med *kursiv*, eksempelvis *Bilag A: Anden Lovgivning med relation til planloven*. Herunder fremgår en oversigt over ZIP-filens indhold.

- Bilag A: Anden Lovgivning med relation til planloven
- Bilag B: Interviewguides
 - Bilag B.1 Interviewguide til interview med Ringkøbing-Skjern Kommune
 - Bilag B.2 Interviewguide til interview med Sorø Kommune
 - Bilag B.3 Interviewguide til interview med Randers Kommune
- Bilag C: Referater af interviews
 - Bilag C.1 Referat af interview med Ringkøbing-Skjern Kommune
 - Bilag C.2 Referat af interview med Sorø Kommune
 - Bilag C.3 Referat af interview med Randers Kommune
- Bilag D: Mailkorrespondancer med kommuner
 - Bilag D.1: Ringkøbing-Skjern Kommune - Samlet
 - Bilag D.2: Sorø Kommune - Samlet
- Bilag E: Kommuneundersøgelse udarbejdet i samarbejde med Ecosolar
- Bilag F: Referat Foroffentlighedsfase - solcelleanlæg ved Gestenge
- Bilag G: Skema over mulige cases og kontaktede kommuner

I dette speciale benyttes referencesystemet APA, hvorfor kilder fremgår på følgende måde i teksten (efternavn på forfatter(e), årstal og evt. sidetal). Herudover fremgår de anvendte kilder af litteraturlisten efter konklusionen i specialet. Af litteraturlisten fremgår yderligere information på kilderne som omfatter forfatter(e), titel, årstal, hvor kilden er udgivet samt hvornår kilden er læst. Der fremgår løbende i specialet en række

figurer og såfremt disse er egenproduktion, fremgår dette i figurteksten. Hvis figurer er udarbejdet med inspiration fra anden kilde, fremgår dette også i figurteksten. Ved henvisning til lovgivning i specialet, anvendes lovens populærnavn. Herunder på tabel 1 fremgår populærnavn, titel og lovnummer, for de anvendte direktiver, love, lovbekendtgørelser og vejledninger.

Populærnavn	Titel	Dato / lov nr. / identifikation
<i>Direktiver</i>		
RED	EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF	2009/28/EC
RED-II	EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV (EU) 2018/2001 af 11. december 2018 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder (omarbejdning)	(EU) 2018/2001
RED-III	EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV (EU) 2023/2413 af 18. oktober 2023 om ændring af direktiv (EU) 2018/2001, forordning (EU) 2018/1999 og direktiv 98/70/EF for så vidt angår fremme af energi fra vedvarende energikilder og om ophævelse af Rådets direktiv (EU) 2015/652	(EU) 2023/2413
<i>Love og lovbekendtgørelser</i>		
Grundloven	Lov Danmarks Riges Grundlov	L 1953-06-05 nr 169
Kommunestyrelsesloven	Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse	LBKG 2024-01-23 nr 69
Klimaloven	Lovbekendtgørelse om klima	LBKG 2021-12-13 nr 2580
Naturbeskyttelsesloven	Lovbekendtgørelse om naturbeskyttelse	LBKG 2022-10-04 nr 1392
Planloven	Lovbekendtgørelse om planlægning	LBKG 2024-03-01 nr 223 med tilhørende ændringer af Lov nr. 417 og 418 af 25-04-2023
Udbudsloven	Bekendtgørelse af udbudsloven	LBKG 2023-01-06 nr 10
VE-loven	Lovbekendtgørelse om fremme af vedvarende energi	LBKG 2024-02-06 nr 132
<i>Vejledninger</i>		
Vejledning om planloven	Planlovsvejledningen	VEJL 1996-11-14 nr 187
Vejledning om lokalplanlægning	Lokalplanlægningsvejledningen	VEJL 2009-09-28 nr 9922

Tabel 1: Oversigt over anvendte direktiver, gældende love, lovbekendtgørelser og vejledninger.

SUMMARY

This master's thesis examines the Danish municipalities' responsibilities and means to fulfil the objectives that Denmark has agreed with the EU. With a target to quadruple production of onshore solar and wind energy and a further commitment to the EU to increase the share of renewable energy production by 10 percentage points, the question arises for Denmark and its municipalities' current preparation and capacity to meet this commitment. This has led to a research question, which was examined in the thesis' preliminary analysis.

To answer the research question, two analyses were conducted. The first analyses the municipalities' responsibility to achieve climate goals. The second analysis examines the municipalities' planning means based on the Planning Act. To perform both analyses, the literature study method is used, the purpose of the literature study method is to explore the professional field around the research question. The entire preliminary analysis works within an analytical framework that is based on Ellen Margrethe Basse's regulatory and governance thinking. This perspective is used to examine the decision-making systems and the existing means at the municipal level.

As a conclusion to the preliminary analysis, it was emphasised that uniform administrative practices and coordination between different authorities are crucial for achieving climate goals at both local and national level. It was also established that municipalities bear the main responsibility for both municipal and local planning, which involves drawing up general guidelines and specific plans for the use of land for solar and wind energy installations. Regarding the municipalities' means, we found several different means within each of the three categories: legal, economic and political means. However, these means can face a number of implementation barriers including resistance from private developers, lack of funding and complex planning processes funding and complex planning processes through the decision-making system. These barriers can prevent the effective implementation of local climate action and fulfilment of national climate commitments by 2030. Therefore, the main analysis examines specific examples of planning for large-scale renewable energy installations, thereby examining these means in practice, to explore how local planning can be scaled up to

meet the need for the development of renewable energy installations on larger sites. This led to the problem formulation, which the main analysis would examine.

To investigate these specific examples, a multi-case study consisting of three case studies will be conducted in the main analysis. To create these case studies, the case study methodology developed by Robert K. Yin in the book *Case Study Research: Design and Methods* is used. In addition, data collection methods are also used, including interview and document analysis. The interview method is used to ensure that the interviews are done correctly and that we get the most out of them, as possible. Document analysis is used to ensure that credible and relevant sources are used in the multi-case study.

The multi-case study was made of three major renewable energy plants in different municipalities in Denmark. The selection of the cases was made through a requirements specification to ensure that the three case studies are representative and relevant. Case studies of Ringkøbing-Skjern, Sorø and Randers municipality were selected.

As a result of the multi-case study, some recommendations were subsequently drawn up for municipal planners to utilise. It was pointed out that the municipal plan could be used more effectively. From the analysed cases, it was clear that when the municipality took the initiative to include renewable energy in their municipal plan or in their municipal strategies, they received more opportunities from developers to build renewable energy plants. For example, by designating areas themselves or making guidelines clear in their municipal plan. In addition, there must always be a balance between the interests of the rural area and the many other objectives that Denmark has for land use.

INDHOLD

Forord	ii
Læsevejledning	iii
Summary	v
1 Indledning	1
2 Metode for Foranalyse	6
2.1 Litteraturstudie	6
2.2 Struktur for foranalyse	7
3 Analytisk Ramme	10
3.1 Regulering- og styringstankegangen	10
I FORANALYSE	15
4 Kommunernes Rolle i Firedoblingen af Solenergi og Vindenergi	16
4.1 Implementering af EU-lovgivning	17
4.2 Nationale juridiske og politiske rammer	19
4.3 Plansystemet	24
4.3.1 Styringsmekanismer i planlægning	26
5 Kommunale Virkemidler i Lokalplanlægning	29
5.1 Juridiske virkemidler	30
5.2 Økonomiske virkemidler	35
5.3 Politiske virkemidler	37
6 Konklusion på Foranalyse	40
6.1 Problemformulering	42

II HOVEDANALYSE	44
7 Metode for Hovedanalyse	45
7.1 Casemetode	45
7.1.1 Udvælgelse af case	48
7.2 Interviewmetode	51
7.3 Dokumentanalyse	52
7.4 Struktur for hovedanalyse	53
8 Caseanalyse	55
8.1 Case 1 - Lokalplan nr. 471 - Gestenge Solpark	55
8.1.1 Ringkøbing-Skjern Kommuneplan 2021-2033	57
8.1.2 Kommunens samarbejde med udvikler og borgere	59
8.1.3 Læringspunkter fra Case 1	61
8.2 Case 2 - Lokalplan SK 66 - Solcellepark ved Fjenneslev	62
8.2.1 Sorø Kommuneplan 2019-2030	64
8.2.2 Kommunens samarbejde med udvikler og borgere	66
8.2.3 Læringspunkter fra Case 2	68
8.3 Case 3 - Lokalplan 644 - Vindmøllepark ved Overgaard	69
8.3.1 Randers Kommuneplan 2017 og 2021	72
8.3.2 Kommunens samarbejde med udvikler og borgere	73
8.3.3 Læringspunkter fra Case 3	76
9 Kommunale anbefalinger	78
9.1 Sammenfatning af caseanalyse	78
9.2 Kommuneplanen som et værktøj	80
10 Konklusion	85
Litteratur	87

Kapitel 1

INDLEDNING

Siden Den Europæiske Union (EU) og alle medlemsstaterne underskrev og ratificerede Parisaftalen i 2015, har klimaforandringer været et fremtrædende emne i Danmark. Aftalen indeholder en fælles forpligtelse om at opnå klimaneutralitet senest i 2050, hvilket blandt andet indebærer at arbejde hen imod at begrænse temperaturstigningerne til 1.5 °C (European Council, 2024).

Som led i opfyldelse af Parisaftalen blev Klimarådet etableret i 2014 under det daværende Klima-, Energi- og Bygningsministerium¹, gennem *Lov om Klimarådet, klimapolitisk redegørelse og fastsættelse af nationale klimamålsætninger*. Klimarådets formål var dengang og er stadig at tilvejebringe rådgivning vedrørende effektive og omkostningseffektive strategier for Danmarks overgang til et klimaneutralt samfund inden 2050. Dette indebærer udviklingen af et samfund, der er ressourceeffektivt og kompenserer for drivhusgasemissioner ved at optage tilsvarende mængder CO₂ fra atmosfæren (Klimarådet, u.d.).

I 2019 blev klimaloven vedtaget med det formål at opfylde af Parisaftalen. I klimalovens § 1 fastsættes det, at Danmark skal reducere udledningen af drivhusgasser med 70% inden 2030 i forhold til niveauet fra 1990, og derudover er der opstillet et delmål, der sigter mod en reduktion på 50-54% inden 2025. I de første 30 år siden 1990 blev Danmarks udledninger skønnet til at være reduceret med 38%, hvilket indebærer, at næsten halvdelen af reduktionsmålet skal opnås mellem 2020 og 2030 (Klimarådet, 2020, s. 8).

Siden vedtagelsen af klimaloven har spørgsmålet om ansvarsfordeling og lederskab til

¹ Nuværende Klima-, Energi- og Forsyningsministerium

at fremme udviklingen, været genstand for betydelig interesse. Derfor tog Realdania i 2019 initiativ til DK2020, hvor ambitionen var at sætte skub i indsatsen for at opfylde Parisaftalen på kommunalt plan og understøtte sparring og samarbejde mellem danske kommuner på klimaområdet. Dette initiativ er forankret på højeste politiske niveau i kommunerne. DK2020 går ud på, at borgmestrene og byrådet i landets kommuner indgår en forpligtende aftale, der omfatter udvikling og politisk behandling af en klimahandlingsplan, der overholder målsætningerne i Parisaftalen (Realdania, 2022).

Arbejdet fra DK2020 er siden blevet afsluttet, og overdraget til Klimaalliancen i 2023, hvor Kommunernes Landsforening (KL), Realdania og de fem regioner indgik i en ny alliance med CONCITO og det internationale bynetværk, C40, som videnspartnere. Dette partnerskab fortsætter med at give kommunerne et rum til udvikling af samarbejde og vidensdeling med det formål at imødekomme de høje ambitioner, som kommunerne har forpligtet sig til i forhold til at opnå en klimaneutral og klimarobust fremtid inden 2050 samt en reduktion af drivhusgasemissioner på 70% inden 2030 (KL, 2024). For at kommunerne kan opfylde disse forpligtelser, kræves en række virkemidler og en effektiv implementeringsproces for at opnå CO₂-neutralitet inden 2050. En vellykket planlægning er afgørende, og i denne sammenhæng spiller planloven en central rolle i etableringen af rammerne for fysisk planlægning (KTC, 2021).

I 2021 blev rapporten *Undersøgelse af bæredygtige lokalplaner* af Green Building Council² forelagt med det formål at undersøge kommunernes udfordringer med at implementere konkrete krav til klima- og miljømæssig bæredygtighed i lokalplanlægningen. Resultaterne af undersøgelsen viser, at 90% af de adspurgte kommuner angiver, at de arbejder med strategier og redskaber, der sigter mod at opfylde de nationale klimamål. Ikke desto mindre afslører resultaterne af undersøgelsen, at klimamålene sjældent omsættes til handling i lokalplanlægningen. 65% af kommunerne angiver, at der ikke er truffet beslutning om, hvordan og i hvilket omfang lokalplanlægningen skal bidrage til opfyldelse af klimamålene. Dette indikerer, at lokalplanerne i øjeblikket ikke bidrager betydeligt til kommunernes opfyldelse af klimamålene (Green Building Council, 2021).

²Nuværende Rådet for Bæredygtigt Byggeri.

Som en del af Green Building Council (2021), blev der udført en performance GAP-analyse³ med henblik på at evaluere forskellen eller gabet mellem den eksisterende tilstand og den ønskede tilstand. Resultaterne af undersøgelsen afslørede særligt en kommunal efterspørgsel efter ”Bæredygtighed i planlovens formålsbestemmelse”, hvilket indikerede behovet for øget fokus og handling på dette område (Green Building Council, 2021).

Som følge af Green Building Council (2021) og *Evaluering af planloven* (Bolig- og Planstyrelsen, 2021), blev Lov 2023-04-25 nr. 417 om ændring af lov om planlægning, lov om Planklagenævnet og lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet vedtaget. Denne ændring førte blandt andet til en udvidelse af planlovens formålsbestemmelse (planlovens § 1), som nu tilsigter at loven har til formål at ”... sikre en sammenhængende planlægning, der forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen, medvirker til at værne om landets natur og miljø samt klima ...”. Ifølge lovbemærkningerne vil tilføjelsen af ordet ”klima” i planlovens § 1 i større grad muliggøre klimahensyn i lokalplanlægning og forvaltning i henhold til planloven, herunder indsatsen for at mindske udledningen af drivhusgasser. Det fremgår ligeledes i lovbemærkningerne, at der før planlovsændringen fandtes begrænsede muligheder for en varetagelse af klimahensyn i planlægning efter planloven.

Denne planlovsændring er dog blevet mødt med kritik, hvor blandt andre juraprofessor ved Københavns Universitet og formand for Planklagenævnet, Helle Tegner Anker, kalder planlovsændringen for ”... langt hen ad vejen symbolpolitik ...”. En påstand der bakkes op af landinspektør og lektor på Institut for Bæredygtighed og Planlægning ved Aalborg Universitet, Michael Tophøj Sørensen, der fortæller, at han ikke ”... kan komme på nogen ting, som lokalplanlægningen kan, efter klima er kommet ind, som man ikke allerede kunne tidligere ...” (Klimamonitor, 2023).

Samtidig med disse lokale og nationale initiativer har EU også vedtaget en række foranstaltninger for at styrke den overordnede indsats mod klimaforandringerne. I efteråret 2023 vedtog EU RED-III omhandlende fastsættelse af et mål på 42,5%

³En GAP-analyse er en metode til at identificere forskelle mellem den nuværende tilstand (as-is) og det ønskede mål (to-be) (Esbees, u.d.).

vedvarende energi i EU's endelige bruttoenergiforbrug inden 2030 (Den Europæiske Union, 2023, s. 2). RED-III er et resultat af en række ændringer, siden vedtagelsen af det oprindelige RED. Dette oprindelige direktiv fastsatte mål om, at 20% af EU's endelige bruttoenergiforbrug og 10% af hvert medlemslands energiforbrug i transportsektoren skulle komme fra vedvarende energikilder inden 2020. Desuden opfordrede direktivet medlemsstaterne til at udarbejde nationale handlingsplaner og statusrapporter om vedvarende energi og fastlagde forskellige mekanismer til at fremme investeringer i vedvarende energikilder (Europa-Parlamentet, 2023b).

I december 2018 trådte RED-II i kraft, hvilket fastsatte et nyt og bindende mål for vedvarende energi i EU på mindst 32% inden 2030. I løbet af 2021 og 2022 blev RED-II yderligere ændret som led i forskellige initiativer, herunder *Fit for 55*-pakken og *REPowerEU*-planen. Disse ændringer sigtede mod at øge EU's ambitioner på området for vedvarende energi for at imødekomme nyere klimaambitioner og reducere afhængigheden af fossile brændstoffer. Som følge heraf blev målet om vedvarende energi i EU hævet til 42,5% inden 2030 gennem RED-III. De vedvarende energikilder, som anerkendes af EU, inkluderer solenergi, vindenergi, havenergi, hydroelektricitet, biomasse og biobrændstoffer (Europa-Parlamentet, 2023a).

Danmark har i 2023, som et internationalt anerkendt foregangsland inden for vedvarende energi, forpligtet sig til at øge sin andel til 55% inden 2030, hvilket blev indberettet til EU gennem den danske *National Energy and Climate Plan* (NECP) (Directorate-General for Energy, 2023) & (Regeringen, 2018). I bestræbelserne på denne forpligtelse, indgik et bredt flertal i Folketinget en aftale i 2022 om, at Danmark i 2030 skal firedoble produktionen af sol- og vindenergi på land (Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, 2022). Senest offentliggjorde Klimarådet en statusrapport for 2023, hvori det fremhæves, at 45% af Danmarks energiproduktion nu udgøres af vedvarende energikilder (Klimarådet, 2023, s. 66). Med et mål om at firedoble produktionen af sol- og vindenergi på land og en yderligere forpligtelse til EU om at øge andelen af vedvarende energiproduktion med 10 procentpoint, opstår spørgsmålet om Danmarks og dets kommuners aktuelle forberedelse og kapacitet til at imødekomme denne forpligtelse. Dette har ledt til denne initierende problemstilling, som undersøges i specialets foranalyse.

Hvad er det forventede omfang af det ansvar, som landets kommuner skal påtage sig med henblik på at fremme en udbygning af vedvarende energi, og hvilke virkemidler inden for lokalplanlægning kan anvendes til at opfylde de nationale klimaforpligtelser inden 2030?

For at tilgå den initierende problemstilling på en systematisk måde, er det afgørende i foranalysen at undersøge baggrunden for de målsætninger, som Danmark har forpligtet sig til. Denne forundersøgelse danner grundlag for en vurdering af det forventede omfang af det ansvar, som de danske kommuner skal påtage sig med det formål at fremme en bæredygtig udvikling og imødekomme internationale forpligtelser og målsætninger.

I forlængelse heraf søges det i den anden del af den initierende problemstilling at identificere specifikke virkemidler i planloven, som kan anvendes med henblik på at opfylde Danmarks forpligtelse om at firedoble produktionen af sol- og vindenergi på land inden 2030. Dette indebærer en analyse af de eksisterende juridiske, økonomiske og politiske virkemidler på kommunalt plan, hvilket omfatter en kritisk gennemgang af de lovgivningsmæssige rammer og deres påvirkning af kommunernes handlefrihed og evne til at fremme vedvarende energiproduktion. Afslutningsvis i foranalysen fører konklusionerne til en problemformulering, som besvares i hovedanalysen af dette speciale.

Kapitel 2

METODE FOR FORANALYSE

Dette kapitel beskriver den metodiske tilgang, der danner det videnskabelige grundlag for foranalysen, som sigter mod at besvare den initierende problemstilling. Kapitlet begynder herunder med en introduktion litteraturstudiet for foranalysen og dennes relevans for at adressere den initierende problemstilling. Slutteligt præsenteres strukturen for foranalysen.

Specialet er forankret i det samfundsvidenskabelige felt, da det behandler emner inden for juridiske, økonomiske og politiske områder, som er relevante for dette fagfelt (Hicks, 2004, s. 479). Den initierende problemstilling kræver en kvalitativ metodetilgang, da den sigter mod at identificere virkemidlerne for en udvikling af sol- og vindenergi på land. Foranalysens primære mål er at indsamle, beskrive og analysere viden samt at fortolke denne i forhold til den givne kontekst. Specialet er desuden forankret i problembaseret læring, hvor der fokuseres på virkelige, aktuelle og komplekse problemstillinger, der integrerer teori og praksis (Holgaard et al., 2020, s. 23).

2.1 LITTERATURSTUDIE

I forbindelse med foranalysen er der gennemført et kvalitativt litteraturstudie med det formål at identificere tidligere forskning og litteratur, der kan belyse specialets centrale problemstilling. Dette afsnit præsenterer de metodiske valg, der er blevet foretaget i forbindelse med litteraturstudiet.

Formålet med litteraturstudiet er at udforske det faglige felt omkring den initierende problemstilling, som er blevet formuleret på baggrund af kapitel 1. Under indsamlingen

af empiri til litteraturstudiet er der blevet anvendt en systematisk søgestrategi for at sikre, at indsamlingen af litteratur er så objektiv som muligt. Dette omfattede brugen af forskellige databaser, herunder Google Scholar, AUB (Aalborg Universitetsbibliotek) og Aalborg Bibliotek.

For at sikre, at den fundne litteratur er relevant for specialets problemstilling, er der blevet fastlagt inklusion- og eksklusionskriterier. Disse kriterier blev udviklet med fokus på at belyse forskellige aspekter af problemstillingen, herunder implementeringen af EU-aftaler i dansk lovgivning, analyse af eksisterende virkemidler inden for specialets problemfelt, samt analyse af væsentlige implementeringsbarrierer. Fælles for alle søgninger var kravet om, at de identificerede dokumenter skulle være videnskabelige artikler, bøger, afhandlinger eller rapporter, skrevet på enten dansk eller engelsk.

For at optimere søgeprocessen blev der lagt vægt på at identificere relevante søgeord, herunder synonymer, nærsynonymer, forkortelser og sproglige variationer. En bloksøgningsmetode blev anvendt til at organisere disse søgeord og danne et overblik over emnet, der skulle undersøges. Ved hjælp af denne bloksøgningsmetode blev søgeordene kombineret på tværs af forskellige blokke for at finde den mest relevante litteratur til specialets formål (Aarhus Universitet, u.d.).

2.2 STRUKTUR FOR FORANALYSE

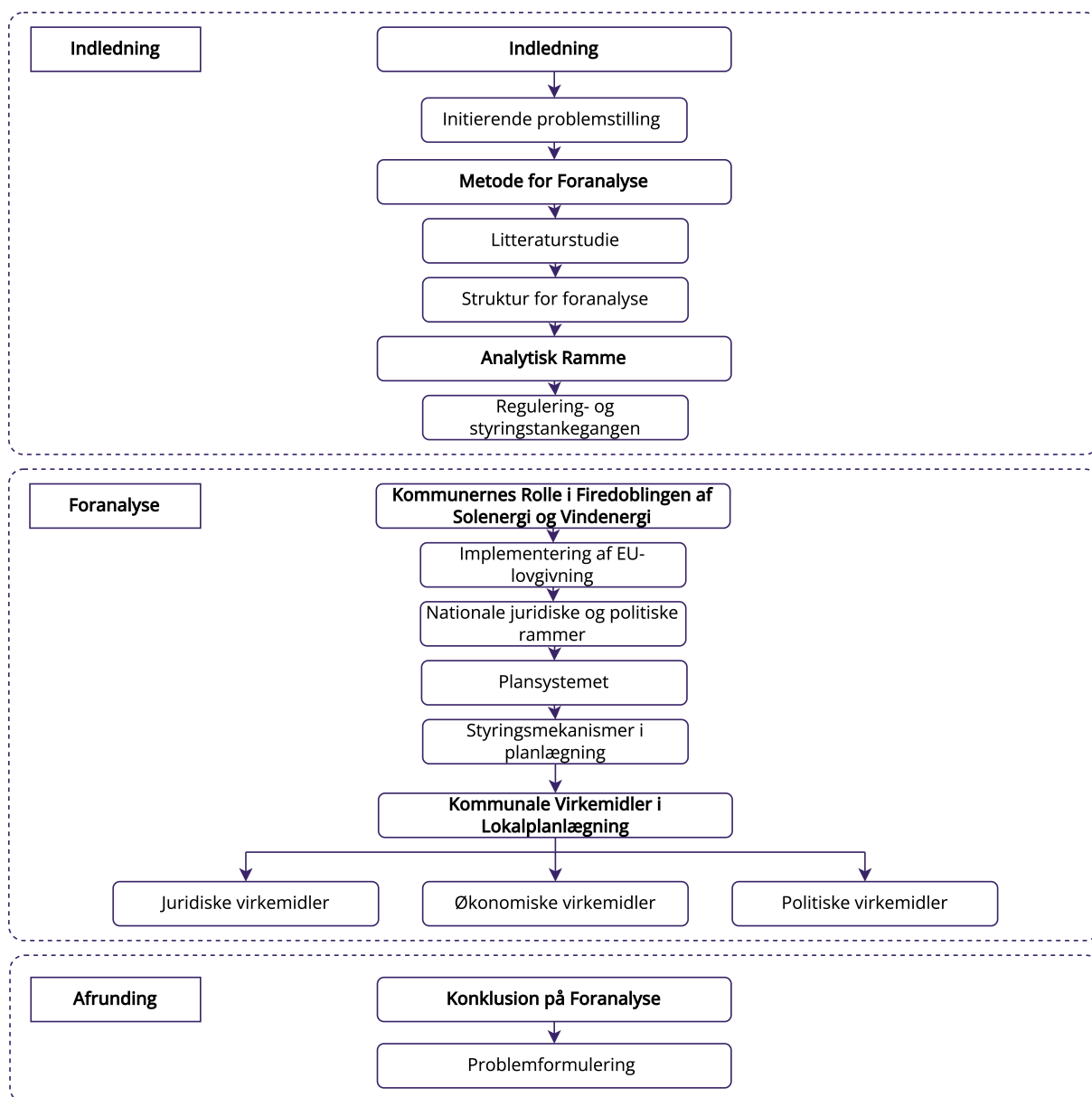
I specialets kapitel 1 fastlægges det at foranalysen skal undersøge kommunernes forventede ansvar, samt hvordan lokalplanlægningen kan bidrage til at opfylde Danmarks forpligtelse om en firedobling af sol- og vindenergi på land. Kapitlet begynder med en kort gennemgang af Danmarks klimaforpligtelser og de nationale initiativer, der adresserer behovet for handling på kommunalt plan. Afslutningsvis introduceres den initierende problemstilling, der skal guide undersøgelsen af virkemidlerne i planloven og kommunernes rolle i at opfylde klimaforpligtelserne.

I kapitel 2 og kapitel 3.1 bliver den metodiske og analytiske ramme for specialet præsenteret. Disse afsnit skal danne grundlag for hvorledes den initierende problemstilling vil blive undersøgt.

Efterfølgende bliver baggrunden for målet om at firedoble produktionen af sol- og vindenergi på land, undersøgt i kapitel 4. Kapitlet tager udgangspunkt i at besvare hvad det forventede omfang af det ansvar, som landets kommuner bør påtage sig med henblik på at fremme udviklingen er. Derfor foretages en undersøgelse af målsætningerne og virkemidlernes oprindelse både på internationalt og nationalt plan samt en klarlæggelse af den organisatoriske struktur omkring målet. Til denne analyse anvendes regulering- og styringstankegangen fra afsnit 3.1.

I kapitel 5 forsøges det at identificere hvad de tilgængelige virkemidler inden for lokalplanlægning, som kan anvendes til at opfylde de nationale klimaforpligtelser inden 2030 er. Den eksisterende lovgivning og regulering, der er relevant for lokalplanlægning og klimaindsatsen undersøges. Hertil anvendes også regulering- og styringstankegangen fra afsnit 3.1, til at identificere hvordan disse lovgivningsmæssige rammer sætter retningslinjer og skaber incitamenter for kommunerne, til at integrere klimahensyn i deres lokalplanlægning.

Foranalysen bliver opsamlet og afrundet i kapitel 6, hvor den initierende problemstilling evalueres. Resultaterne af foranalysen danner ligeledes ramme for den endelige problemformulering, som undersøges i hovedanalysen. Strukturen for foranalysen illustreres af figur 2.1.



Figur 2.1: Illustration af strukturen for specialets foranalyse.

Kapitel 3

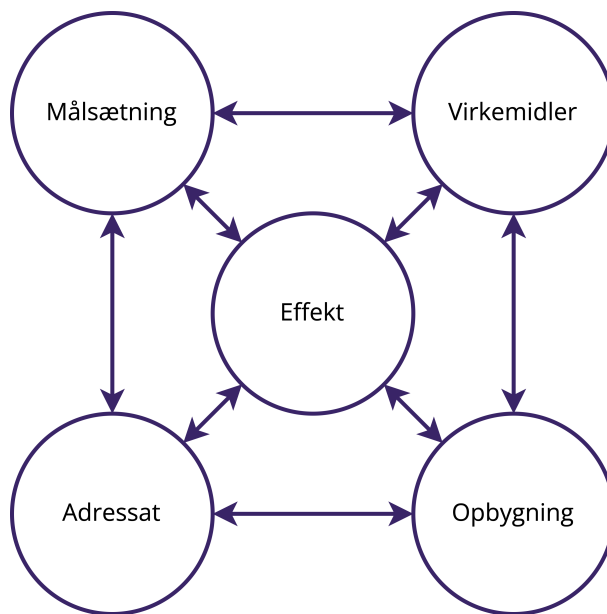
ANALYTISK RAMME

Formålet med dette kapitel er at præsentere en analytisk ramme, der tjener som grundlag for at besvare den initierende problemstilling i dette speciale. Gennem beskrivelsen af det analytiske grundlag for foranalysen, stræbes der efter at udvide forståelsesrammen for specialets fokus og muliggøre en kvalificeret afgrænsning og yderligere præcisering af specialets undersøgelsesområde til hovedanalysen.

3.1 REGULERING- OG STYRINGSTANKEGANGEN

Analyserammen for nærværende speciale udspringer af regulering- og styringstankegangen som præsenteret af Ellen Margrethe Basse (Basse, 1993). Dette perspektiv benyttes til at undersøge beslutningssystemerne og de eksisterende virkemidler på kommunalt plan med det formål at opfylde de nationale og kommunale forpligtelser, der blev præsenteret i kapitel 1. Regulering- og styringstankegangen er typisk rettet mod fremtidige forhold og indebærer en forventet analyse af, hvordan regulering og styring forventes at påvirke praksis, i modsætning til den mere konventionelle tilgang inden for retsvidenskaben, som typisk ser bagud. Selvom modellen fokuserer på at vurdere, hvordan disse værktøjer og reguleringsmekanismer fungerer i praksis, påpeger Basse (1993) dog, at den traditionelle retsvidenskab stadig er relevant, især når det kommer til formålsfortolkning af lovbestemmelser og sikring af formel retssikkerhed. Således tilsidesættes den almindelige retsvidenskab i nærværende speciale ikke, men indgår i forberedelsen til at vurdere beslutningssystemer og virkemidler i praksis (Basse, 1993, s. 130).

For at undersøge den kompleksitet, der er forbundet med beslutningssystemer, har Basse (1993) udarbejdet følgende model, se figur 3.1.



Figur 3.1: Interaktionen og dynamikken imellem de fem determinanter af beslutningssystemet (Basse, 1993, s. 130).

Det primære formål med denne model er at fremvise, hvilke faktorer der spiller en rolle i et givet beslutningssystem og samtidig illustrere de interaktioner og potentielle barrierer, der kan opstå mellem de forskellige determinanter. Modellen præsenterer derfor de forskellige determinanter, som anses for væsentlige i forhold til at evaluere implementeringsbarrierer inden for et specifikt beslutningssystem.

Nedenfor beskrives de individuelle determinanter; **målsætning**, **virkemidler**, **opbygning**, **adressat** og **effekt**. Pilene mellem de forskellige determinanter repræsenterer ikke kun en gensidig afhængighed, men også de potentielle barrierer, der kan opstå mellem hver determinant. Ud over de relationer, der illustreres af pilene i figuren, er der også relationer mellem diagonale determinanter som adressat og virkemidler samt opbygning og målsætning.

MÅLSÆTNING

En målsætning udgør ifølge Basse (1993) et centralt element i lovgivningsprocessen og repræsenterer det ønskede resultat inden for et givet felt. Den er politisk forankret og skal adressere komplekse faktorer, herunder naturgivne, tekniske, økonomiske, juridiske og psykologiske aspekter. Basse (1993) påpeger, at politiske beslutninger kan påvirke målsætningens udformning og effektivitet. For at nå målsætningen er det

afgørende, at den understøttes af en passende organisatorisk struktur og anvendelsen af relevante virkemidler (Basse, 1993, s. 131).

VIRKEMIDLER

For at operationalisere analysearbejdet med virkemidler og opnå en dybere indsigt i deres natur samt etablere en klar struktur for specialets kapitel 5, er der fortsat arbejdet med at præcisere begrebet "virkemidler". I denne proces benyttes Stig Enemarks klassifikation af virkemidler; juridiske virkemidler, økonomiske virkemidler og politiske virkemidler. Oprindeligt er disse kategorier tænkt i relation til plansystemet og den regulerende aktivitet, der udøves i forbindelse hermed (Enemark, 1995, s. 132). De forskellige typer af virkemidler præsenteres nedenfor.

Juridiske virkemidler i tilknytning til lokalplanlægning findes primært i planloven. Betragtet i en bredere sammenhæng kan juridiske virkemidler defineres som de virkemidler, der har hjemmel i lovgivningen. Set fra et perspektiv af regulering og styringsmæssig natur, er juridiske virkemidler hovedsageligt passive, idet de typisk regulerer de betingelser, under hvilke udviklingen kan finde sted, men de er ikke direkte involveret i at sikre, at udviklingen rent faktisk bliver realiseret (Enemark, 1995, s. 132).

Økonomiske virkemidler udgør en betydningsfuld faktor i at fremme en udvikling, som er underlagt reguleringen af de juridiske virkemidler. Inden for rammerne af det planmæssige perspektiv involverer disse økonomiske virkemidler forskellige investeringer, som køb og salg af arealer eller ejendomme, ekspropriation samt gennemførelse af offentlige infrastrukturprojekter. Kommunerne har mulighed for at praktisere en aktiv jordpolitik ved at erhverve og sælge arealer på det frie marked med henblik på strategisk styring og realisering af mål. På denne måde kan kommunen potentielt påvirke de private interessenters handlemuligheder, eksempelvis ved at opkøbe ubenyttede arealer. Det skal dog bemærkes, at kommunernes handlefrihed og økonomiske støtte er begrænset af kommunalfuldmagten, hvilket indebærer, at kommunens aktiviteter ikke må forvride konkurrencen eller give støtte eller favorisere enkeltpersoner eller virksomheder (Enemark, 1995, s. 132-134).

Politiske virkemidler indtager en mere overordnet rolle end de tidligere nævnte og kan opfattes som den overordnede styring af planlægningen. Betragtet i en bredere kontekst strækker de sig ikke blot til planlægning, men omfatter generelt politikudformning samt den styring og regulering, der søges opnået. De politiske strategier og visioner fungerer som redskaber og tjener delvist som en slags markedsføring rettet mod den private sektor og andre interessenter, der bidrager til fremme af bestemte udviklingsmål. Disse politiske initiativer skal være klart definerede i deres mål for at være effektive og bidrage konstruktivt til implementeringen af planerne (Enemark, 1995, s. 132).

OPBYGNING

Opbygning refererer til den organisatoriske struktur af beslutningssystemet, herunder den generelle struktur, beslutningsgange og kompetencefordelingen mellem de involverede aktører. Det omfatter også de indbyrdes tilhørsforhold mellem disse aktører og deres kvalifikationer. Begrebet dækker således over, hvordan beslutningssystemet er organiseret, hvilke myndigheder eller andre instanser, der er involveret i reguleringen af et givet felt, hvem der har kompetencen til at træffe beslutninger, og hvordan disse reguleringer planlægges og implementeres (Basse, 1993, s. 132).

ADRESSAT

I reguleringssammenhæng er adressaten den målgruppe, som ønskes påvirket gennem styring eller regulering. Dette kan omfatte forskellige grupper af aktører, heriblandt erhvervslivet, offentlige myndigheder eller den almindelige borger. Valget af adressat er afgørende, da det påvirker valget af virkemidler og den organisatoriske opbygning af beslutningssystemet (Basse, 1993, s. 131-132).

Forskellige adressatgrupper kræver forskellige tilgange og virkemidler. For eksempel kan økonomiske incitament være mere effektive over for erhvervslivet, imens tvang gennem regulering eller styring kan være mere relevant over for offentlige myndigheder. Derudover spiller adressaten i processen en væsentlig rolle, da den kan påvirke implementeringen af virkemidlerne (Basse, 1993, s. 131-132).

Samspillet mellem adressatgruppen, målsætningen, valget af virkemidler og den

organisatoriske opbygning er afgørende for at opnå effektive resultater i reguleringen. En vellykket regulering kræver derfor en nøje afstemt tilgang til valg af adressat, virkemidler og organisatorisk struktur. Ved at sikre dette samspil kan effekten af de tiltag der iværksættes, optimeres (Basse, 1993, s. 131-132).

EFFEKT

I Basse (1993) beskrivelse lægges der ikke stor vægt på effekt, men det kan generelt udledes, at effekten kan måles ved graden af opfyldelse af målsætningen og dermed også ved, om de involverede faktorer interagerer fornuftigt med hinanden. Der er altså tale om en vurdering af, hvorvidt der overensstemmelse mellem mål og effekt. Af naturlige årsager, vil det ikke være muligt at fastlægge endeligt hvilken effekt som virkemidlerne har på opnåelse af den præsenterede klimamålsætning, inden 2030.

Del I

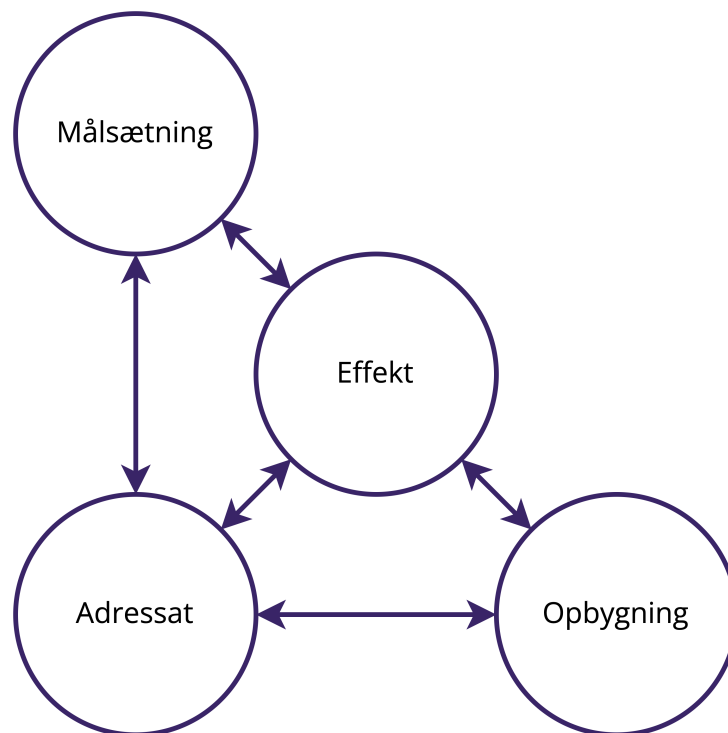
FORANALYSE

Kapitel 4

KOMMUNERNES ROLLE I FIREDOBLINGEN AF SOLENERGI OG VINDENERGI

I dette kapitel undersøges den første del af den initierende problemstilling omkring det forventede omfang af det ansvar, som landets kommuner bør påtage sig med henblik på at fremme en udbygning af vedvarende energi. Indledningsvist vurderes det nødvendigt at analysere den organisatoriske struktur af beslutningssystemet, herunder Danmarks implementering af internationale klimamålsætninger. Ligeledes undersøges baggrunden for de nationale juridiske og politiske rammer, hvorefter internationale klimamålsætninger forekommer. Afslutningsvis undersøges kompetencefordelingen mellem de involverede aktører, ved en gennemgang af plansystemet og de styringsmekanismer der foregår i planlægningen, for at kunne fastlægge kommunernes ansvar.

Denne analyse inddrager koncepter som styring og regulering for at forstå dynamikken mellem beslutningssystemets adressater. Kapitlet tager afsæt i Basse (1993) teori om beslutningssystemets struktur, som blev præsenteret i afsnit 3.1, og nærmere bestemt om de potentielle implementeringsbarrierer mellem målsætning, adressat, opbygning og effekt, illustreret på figur 4.1.



Figur 4.1: Egenproduktion af samspillet mellem determinanterne der gør sig gældende for kapitel 4.

4.1 IMPLEMENTERING AF EU-LOVGIVNING

EU's retskilder omfatter primær ret (traktater), internationale aftaler, afledt ret (lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige retsakter) og almindelige retsgrundsætninger. De primære retskilder fastlægger overordnede mål og principper, imens internationale aftaler og afledt ret uddyber og implementerer dem. Almindelige retsgrundsætninger sikrer en sammenhængende og retfærdig retsorden i EU (Evald, 2019, s. 66). Disse kilder vurderes essentielle for EU's indsats mod klimaforandringer og fremme af vedvarende energi.

EU-retskilderne får først juridisk bindende virkning for adressaten, når den nationale lovgivningsmyndighed har implementeret og vedtaget en gennemførelsesakt. Denne handling tilpasser den nationale lovgivning til de mål og principper, der er fastsat af EU (Folketinget, 2021, s. 105).

Implementeringen af EU-lovgivning kan dog præsentere en række udfordringer. Flere studier indikerer, at Danmark ofte strækker sig ud over minimumskravene fastsat i EU-direktiver, en praksis kendt som overimplementering. Center for Politiske Studier

(CEPOS) præsenterede i 2023 en rapport, hvori det blev påvist, at i perioden mellem 2016 og 2020 blev hvert fjerde EU-direktiv overimplementeret. Dette blev påvist gennem en analyse af 188 EU-direktiver, hvoraf 23% overgik EU's minimumskrav (CEPOS, 2023). Denne overimplementering kan også ses gennem Danmarks forpligtelse i NECP'en, som beskrevet i kapitel 1, til at hæve andelen af vedvarende energikilder i energiproduktionen til 55% inden 2030, mod EU's krav om 42,5% i RED-III (Directorate-General for Energy, 2023).

Denne praksis med overimplementering kan også ses som modstridende med Erhvervsstyrelsens fem principper for implementering af EU-lovgivning. Disse principper forsøger at sikre, 1) at den nationale regulering ikke strækker sig ud over minimumskravene i EU-reguleringen, 2) at danske virksomheder ikke udsættes for unødigt konkurrenceforvridning i forhold til andre EU-lande, 3) at der udnyttes fleksibilitet og undtagelsesmuligheder i EU-reguleringen, 4) at alternativer til regulering udforskes og 5) at byrdefuld EU-lovgivning træder i kraft så tidligt som muligt og i overensstemmelse med fælles ikrafttrædelsesdatoer (Erhvervsstyrelsen, 2022).

I spørgsmålet om overimplementering, hæfter professor ved Københavns Universitet, Dorte Sindbjerg Martinsen, sig ved at *"... hvis der er politiske begrundelser for, at vi ønsker højere standarder, og det flugter med det politiske flertal, så er der ikke noget odiøst i det. Spørgsmålet er så, om der har været de politiske processer og overvejelser, eller om det alene er administrativt bestemt"* (Altinget, 2023).

Spørgsmålet om, hvorvidt forpligtelserne overfor EU gennem Danmarks NECP er blevet formet af politiske processer og overvejelser eller udelukkende er blevet fastlagt administrativt, fremstår en smule uklart. Rapporten hævder at udspringe af en bred enighed opnået på tværs af de danske partier, hvorefter Folketinget blev informeret om udkastet til ajourføring af den nationale energi- og klimaplan, inden den blev indsendt til EU-Kommissionen. Endvidere fremhæves det, at rapporten har været genstand for offentlig høring, hvor interessenter som KL og Danske Regioner havde mulighed for at afgive høringssvar. Der blev dog ikke modtaget høringssvar på baggrund af denne offentlige høring (Directorate-General for Energy, 2023).

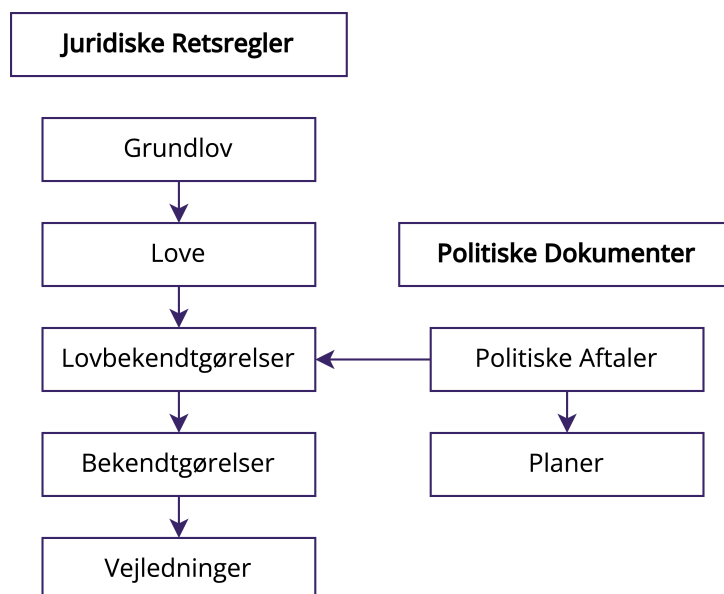
Da effekten af Danmarks overimplementering af EU-lovgivning endnu ikke kan måles, er det i øjeblikket uklart, om denne praksis faktisk har en positiv indvirkning på opfyldelsen af nationale målsætninger. Derfor er det nødvendigt at anvende eksisterende litteratur for at undersøge effekten mellem beslutningssystemet og dets målsætninger. I en artikel af Martinsen (2013) påpeges det, at *"... føderale politikker langt fra får den tilsigtede effekt eller løser de politiske problemer, de skal ..."* (Martinsen, 2013). Dette synspunkt understøttes af Jeffrey Leonard Pressman og Aaron Wildavsky's studie, hvori det konstateres, at *"... den politiske målsætning ikke omsættes i praksis på grund af komplicerede implementeringsprocesser, hvor mange "beslutningspunkter" og aktører umuliggør realiseringen af politikens intention ..."* (Pressman & Wildavsky, 1973). Dette uddybes ligeledes ved, at de underliggende niveauer i et beslutningssystem ikke nødvendigvis omsætter målsætningerne til praksis, da der er en stor mængde af aktører og interesser, der alle kan modvirke implementeringen. Implementeringsteorien påpeger således, at når en beslutning eller forpligtelse er nået til EU plan, markerer det begyndelsen på en ny fase. Denne fase er præget af en overgang fra en tilstand af relativ enkelhed til en tilstand af kompleksitet, medmindre der etableres en sammenhæng mellem de forskellige niveauer af beslutningssystemet (Martinsen, 2013).

For at implementere EU-lovgivning er det nødvendigt at foretage en analyse af det danske beslutningssystem på flere niveauer, fra det nationale til det kommunale. Derfor indeholder nedenstående afsnit 4.2 en analyse af, hvordan EU-direktiver og forpligtende planer omsættes i national lovgivning og praksis. På nationalt plan kræver dette en evaluering af, hvordan EU-lovgivning integreres gennem nationale initiativer og retsgrundlag, samt hvordan disse fortolkes og implementeres af nationale myndigheder. På det kommunale plan er det afgørende at undersøge, hvordan disse lovgivningsmæssige retningslinjer operationaliseres på lokalt plan inden for rammerne af det eksisterende plansystem.

4.2 NATIONALE JURIDISKE OG POLITISKE RAMMER

I Danmark er der et hierarkisk struktur blandt forskellige retsregler, hvor grundloven fungerer som fundamentet for den øvrige lovgivning. Her udformes lovene i

overensstemmelse med de bestemmelser, der er fastsat i grundloven (Evald, 2019, s. 21). Af nedenstående figur 4.2 fremgår hierarkiet, med en inddeling i retsregler og politiske dokumenter.



Figur 4.2: Egenproduktion af hierarkiet der illustrerer de, for nærværende speciale relevante, juridiske retsregler og politiske dokumenter.

I den hierarkiske struktur af retsreglerne inkluderes for nærværende speciale love, lovbekendtgørelser, bekendtgørelser og vejledninger. For de politiske dokumenter omfatter der politiske aftaler og planer. I det følgende afsnit beskrives de relevante retsregler og politiske dokumenter.

LOVE

Når det kommer til lovgivningen i Danmark, varierer det afhængigt af, om lovene er præceptive (ufravigelige) eller deklatoriske (fravigelige). Offentligretlige love regulerer ikke blot forholdet mellem to parter, men involverer flere parter og er derfor, i de fleste tilfælde, præceptive. Lovene interagerer typisk med hinanden og tjener forskellige formål. De kan opdeles i pligtregler og legaldefinitioner, hvor pligtregler specificerer, hvad der er tilladt, påbudt eller forbudt, imens legaldefinitioner beskriver forskellige definitioner af ord og udtryk i loven (Evald, 2019, s. 24-25).

Eftersom nærværende speciale i kapitel 1 blev afgrænset til at omfatte kommunernes virkemidler og særligt lokalplanlægningen, involverer dette planloven. Den er en

central del af den offentligretlige regulering inden for planlægning og arealanvendelse. Planloven kan ses som en præceptiv lov, da den ikke blot regulerer forholdet mellem to parter, men involverer flere interessenter, herunder kommunerne, borgerne og andre relevante aktører. Denne lovgivning er ufravigelig og danner rammen om udviklingen af fysiske planer, herunder kommuneplaner og lokalplaner, samt administrationen af disse (Evald, 2019, s. 24). Inden for rammerne af planloven fastlægges der både pligtregler og legaldefinitioner.

BEKENDTGØRELSE

Bekendtgørelser betragtes som forskrifter udstedt af en minister eller en anden administrativ myndighed, med få undtagelser, i henhold til bemyndigelsesbestemmelserne i lovgivningen. Bekendtgørelser afleder deres gyldighed fra lovgivningen og er derfor underordnede lovene. Bekendtgørelserne er retligt bindende for både borgere og offentlige myndigheder og indeholder typisk også pligtregler. Herudover findes der lov-bekendtgørelser, som er sammenskrivninger af de oprindelige lovtekster og eventuelle ændringslove og af denne grund betegnes disse normalt ikke som bekendtgørelser i den tidligere nævnte forstand (Evald, 2019, s. 26).

Klimaloven er en lovebekendtgørelse der er udarbejdet til at operationalisere internationale mål. Denne lov er blevet vedtaget af Folketinget og fungerer som en overordnet motivationsfaktor for målet om at firedoble produktionen af sol- og vindenergi på land inden 2030. Klimalovens formål er *"... at reducere udledningen af drivhusgasser med 70% inden 2030 i forhold til niveauet fra 1990 og at sikre, at Danmark opnår klimaneutralitet senest i 2050 ..."* i henhold til § 1 stk. 1. Dette formål kan ses i sammenhæng med Parisaftalens målsætning om at begrænse den globale temperaturstigning til under 1.5 °C, som nævnt i kapitel 1. Ved at fastsætte et mål på 70% viser Danmark et højt ambitionsniveau sammenlignet med EU's reduktionskrav på 55%, hvilket ligeledes kan anses som en overimplementering af EU-lovgivning. Klimaloven introducerer også et delmål om at reducere udledningen af drivhusgasser med 50-54% inden 2025, som specificeret i klimalovens § 1 stk. 2. Det er tydeligt, at målene fastsat af klimaloven afspejler sammenhæng mellem internationale og nationale mål og illustrerer hvordan beslutningssystemet påvirkes på forskellige niveauer.

VEJLEDNINGER

Vejledninger er ikke juridisk bindende, og anvendes udelukkende til vejledning af de juridisk bindende retsregler. Formålet med disse vejledninger er at facilitere en ensartet administrativ praksis. Disse kan udgives uden specifik lovhjemmel og tjener derfor primært til at give information om reglernes indhold og baggrund. Trods deres ikke-bindende karakter er de ofte yderst detaljerede, hvilket kan gøre det udfordrende for myndighederne at afvige fra dem (Evald, 2019, s. 29-30). I praksis er behovet for vejledninger ofte mest presserende ved implementering af nye regler, som skal administreres af decentraliserede myndigheder såsom kommuner. Dette skyldes især, at medarbejderne ved den lovgivende myndighed typisk besidder dybere kendskab til de overvejelser, der har ledt til udarbejdelsen af reglerne (Justitsministeriet, 2021).

Inden for rammerne af nærværende speciale, der fokuserer på planloven og lokalplanlægning, findes der en gældende vejledning, *vejledning om planloven*, udgivet i 1996. I 2009 udgav Erhvervsministeriet *vejledning om lokalplanlægning*, hvilket erstattede de afsnit, der omhandlede lokalplanlægning, i den ovenfor nævnte vejledning om planloven. Med den seneste ændring af planloven i 2023 har der været i alt seks ændringer af planloven siden den seneste udgivelse af en vejledning, i 2009. Denne ændringsfrekvens rejser yderligere spørgsmål om den statslige delegation af ansvar til kommunerne. Dette kan ligeledes være med til at skabe en udfordring i forhold til at opretholde en ensartet og sammenhængende administrativ praksis på tværs af kommunerne, som netop en vejledning skal afhjælpe.

POLITISKE AFTALER

En politisk aftale er en formel tekst, der dokumenterer enighed mellem forskellige politiske partier omkring bestemte spørgsmål eller initiativer. Denne type aftale har ingen direkte juridisk betydning i sig selv, hvilket betyder, at dens primære betydning ligger i, hvordan dens indhold implementeres og føres ud i praksis. Betegnelsen "aftale" anvendes nogle gange også synonymt med begrebet "forlig". Selvom der ikke findes en entydig definition af disse to begreber, har de den fælles karakteristik, at de beskriver, hvilke initiativer, parterne er blevet enige om. Når en politisk aftale er indgået, påbegyndes arbejdet med at implementere dens indhold, hvilket kan indebære

behov for ny lovgivning, afsættelse af midler i finansloven til specifikke områder eller igangsættelse af undersøgelser eller ændringer i praksis på forskellige områder, afhængigt af aftalens omfang og indhold (Folketinget, u.d.).

Målsætningen om en firedobling af sol- og vindenergi benævnes også i den politiske aftale *Klimaaftale om grøn strøm og varme* fra 2022. Formålet med denne politiske aftale er at etablere de nødvendige rammevilkår for at nå målsætningen. På det kommunale plan fastslås det i aftalen, at kommunerne bibeholder hovedansvaret for at fremme og vedtage lokalplaner vedrørende nye solcelle- og vindmølleprojekter. Derudover benævnes det at udbygningen af sol- og vindenergi også bør være markedsdrevet og dermed varetages af private udviklere, imens staten og kommuner bidrager gennem planlægning (Regeringen, 2022, s. 5). For at opnå denne betydelige udvidelse af vedvarende energi kræves det, at kommunerne arbejder målrettet og effektivt med at sikre den nødvendige planlægning af vedvarende energi (Regeringen, 2022, s. 6).

For at understøtte denne udvidelse fra statslig side inkluderer den politiske aftale også en beskrivelse af planlovsændringen, som omtalt i kapitel 1. Denne ændring af planloven anses fra statslig side som et værktøj, kommunerne kan drage fordel af i lokalplanlægningen. Dog, i sammenhæng med den tidligere omtalte kritik mod planlovsændringen, herunder beskrivelsen som "symbolpolitik", indikerer det, at regeringen endnu ikke har tilvejebragt de nødvendige rammevilkår for, at kommunerne kan bære dette ansvar.

PLANER

I den juridiske litteratur beskrives planer som en særlig form for administrative retsakter med både konkrete og abstrakte elementer. Disse planer er helt eller delvist bindende og regulerer fremtidige dispositioner foretaget af den relevante planmyndighed. Formålet med disse planer er at sikre en mere velovervejet og helhedsorienteret udvikling af et specifikt sektor eller geografisk område. Et karakteristisk træk ved planer er, at de udgør en juridisk regulering af et afgrænset emne og inden for en defineret periode sigter mod at fremme en udvikling mod et bestemt mål (Evald, 2019, s. 28).

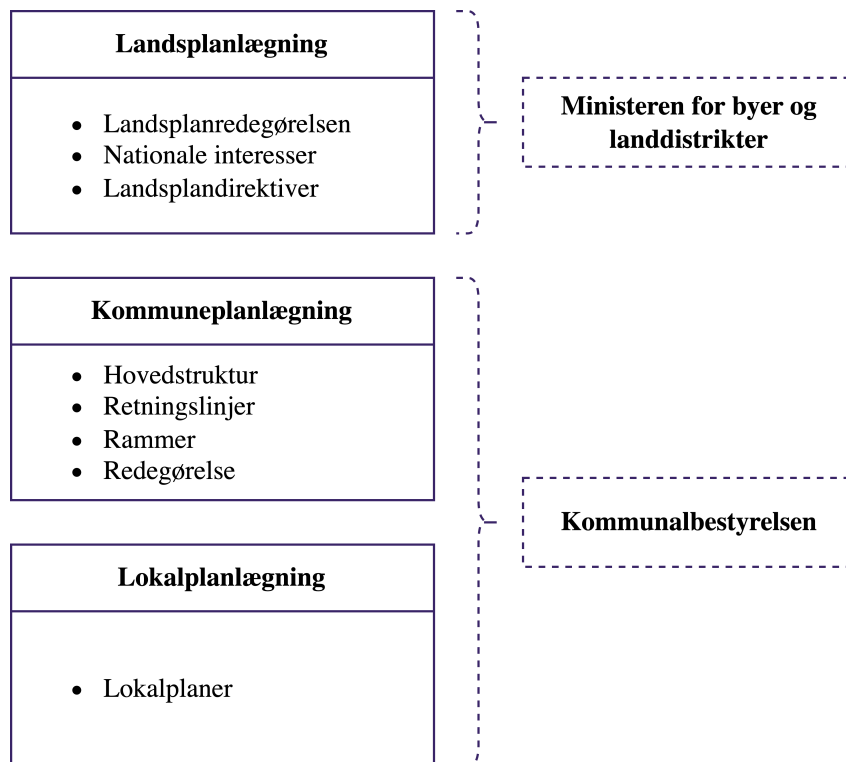
Klimaaf tale om grøn strøm og varme ledte i oktober 2023 til regeringens *Klimahandlingsplan - Sammen om mere grøn energi fra sol og vind på land*, der har til formål at identificere de tiltag, der skal implementeres for at opfylde de internationale forpligtelser (Regeringen, 2023). Blandt disse tiltag, identificerede staten 32 områder på tværs af Danmark, der blev vurderet mulige for etablering af energiparker. Denne udvælgelse blev foretaget efter en større screening af egnede arealer (Regeringen, 2023, s. 9). En nærmere bestemt implementering af dette forekommer typisk gennem plansystemet, som nedenstående afsnit 4.3 har til formål at undersøge.

4.3 PLANSYSTEMET

I Danmark er det planloven, der udgør den juridiske ramme for den fysiske planlægning og har til formål at afveje arealanvendelsen med henblik på samfundsudvikling, samtidig med at der tages hensyn til bevarelse af natur og miljø. Et grundlæggende princip i planloven er styringen af den fysiske udvikling gennem zoner, hvor landet opdeles i forskellige zoner med hver deres anvendelsesmuligheder. Disse zoner omfatter landzone, byzone og sommerhusområde, i henhold til planlovens § 34 stk. 1.

Myndighedsstrukturen og ansvaret for planlægning er forvaltet mellem flere aktører, navnlig regeringen, de fem regioner og de 98 kommunalbestyrelser. Ansvarsområdet for planlægning er derfor fordelt på forskellige niveauer, og plansystemet er organiseret efter et princip om rammestyring. Primært er det de danske kommuner, der bærer ansvaret for overordnet kommune- og lokalplanlægning. Efter kommunalreformen i 2007 er regionerne gået fra at være en del af rammestyringen til at udarbejde ikke-bindende regionale udviklingsplaner. Regeringen udarbejder hvert fjerde år en oversigt over nationale interesser, som skal implementeres i kommuneplanlægningen (Post, 2009, s. 10-12).

Den administrative og planlægningsmæssige del af planloven styres på to niveauer, nemlig det statslige og det kommunale. Rammestyringen udføres gennem planhierarkiet, hvor lokalplaner ikke må stride imod kommuneplaner, og kommuneplaner må ikke stride imod landsplanlægningen og de forskellige sektorlove. Af figur 4.3 fremgår en illustration af det danske plansystem.



Figur 4.3: Egenproduktion af det danske plansystem, med inspiration efter (Post, 2009, s. 12).

Kommuneplanerne fungerer som overordnede retningslinjer for udviklingen af lokalplaner og administration af arealer, hvor der ikke er fastlagt specifikke lokalplaner. Herefter udarbejdes lokalplanen på baggrund af rammebestemmelserne i kommuneplanen og præciserer bestemmelserne for et specifikt område. Hvis der opstår uoverensstemmelser mellem to planer på forskellige niveauer, kræves det ifølge planlovens §§ 11 og 13, at der foretages ændringer i én af planerne for at sikre overensstemmelse mellem dem. Når en lokalplan er godkendt, er den bindende og fastlægger de specifikke rammer for området. Således anvendes den til at definere en fremtidig anvendelse. Det er dog vigtigt at bemærke, at bestemmelserne i en lokalplan kun gælder for fremtidige ændringer og ikke har indflydelse på allerede eksisterende bygninger eller anvendelser (Enemark, 1995, s. 126).

Der eksisterer ikke en direkte forpligtelse til handling i overensstemmelse med en godkendt lokalplan, ifølge afsnit 1.1.1 i vejledning om lokalplanlægning. Dette indebærer, at det er op til grundejere at implementere lokalplans bestemmelserne, hvilket kan betyde at kommunerne er afhængige af offentlige eller private investeringer i projekter for at kunne realisere de planlagte initiativer i lokalplanerne. På denne måde

kan plansystemet betragtes som et værktøj til at forhindre uønsket udvikling, men det kan ikke garantere, at en ønsket udvikling finder sted.

4.3.1 STYRINGSMEKANISMER I PLANLÆGNING

Dette speciale fokuserer på et emne, hvor planlægningsløsninger traditionelt er baseret på tekniske og økonomiske begrundelser og samtidig er genstand for betydelig interesse fra politiske partier, interessegrupper og den bredere offentlighed (Flyvbjerg, 1991). For at opnå en dybere forståelse af dette komplekse forhold anvendes begrebet styring i dette speciale med det formål at konceptualisere indflydelse og adfærd mellem forskellige aktører. Derudover undersøges begrebet styring for at afklare den overordnede ramme, inden for hvilken kommunerne som planlægningsmyndighed opererer. Denne tilgang sigter mod at afdække de dynamikker, der præger planlægningsprocesserne, og hvordan forskellige adressaters handlinger og interaktioner påvirker udformningen og implementeringen af planlægningsbeslutninger.

Indledningsvis præciseres begrebet styring, som inden for rammerne af regulering- og styringstankegangen, præsenteret af Basse (1993), defineres som det samspil, der finder sted mellem myndigheder, imens regulering refererer til interaktionen mellem myndighed og adressat. Denne definition anses ikke som tilstrækkelig, hvorfor definitionen af Bogason (1988) anvendes. Her defineres styring som et dynamisk forhold mellem to beslutningstagere, hvor A påvirker B til at udføre handlinger, som B ellers ikke havde intention om, eller til at udføre dem på en måde, som B ellers ikke ville have foretrukket. Sørensen & Skrubbeltrang (1994) relaterer denne forståelse til en kommunes ønske om at inddrage den private sektor i gennemførelsen af den kommunale fysiske planlægning.

Det er nødvendigt for den offentlige sektor, at søge påvirkning af den private sektor, gennem styring, såfremt den offentlige sektor ikke kan eller vil udføre planlægningsopgaven. Lundquist (1987) identificerer tre variable i forståelsen af en styringsproces. Disse variable omfatter forståelse, evne og vilje. **Forståelse** refererer til aktørens opfattelse af sig selv og sine omgivelser, hvor **evne** henviser til aktørens kapacitet til at træffe beslutninger og forme sine omgivelser, imens **vilje** relaterer sig til

aktørens bevidste og eksplicitte præferencer (Lundquist, 1987, s. 43).

Når det angår evne og vilje gælder det, at hvis B er villig til at implementere de forudbestemte beslutninger, men mangler den nødvendige tekniske forståelse og de praktiske færdigheder, vil beslutningerne muligvis aldrig blive fulgt op på. Omvendt, hvis B besidder den nødvendige forståelse, men er imod beslutningerne, kan de ligeledes ende med ikke at blive implementeret (Lundquist, 1987). Ved beslutningstagning spiller hver af disse tre variabler en afgørende rolle, hvorfor den offentlige sektor, herunder især kommunerne, skal bestræbe sig på at påvirke disse tre variabler i den private sektor, således at den private sektor kan bidrage til realiseringen af de nationale EU-forpligtelser.

Styring kan kategoriseres i to primære grupper, nemlig direkte og indirekte styring. Direkte styring fokuserer på at påvirke aktørens forståelse og vilje, imens indirekte styring sigter mod at påvirke aktørens evne til at handle. Disse to former for styring forekommer imidlertid ofte i en kombination, som eksempelvis ved tildeling af midler (indirekte styring), suppleret med specifikationer angående formålet med midlerne og måden, de skal anvendes på (direkte styring) (Bogason, 1988, s. 157).

OPSAMLING

Dette kapitel belyste hvordan Danmarks implementering af EU-lovgivning indebar en række udfordringer, hvor Danmark ofte strækker sig ud over minimumskravene fastsat i EU-direktiverne. Det blev påvist, at hver fjerde EU-direktiv blev overimplementeret i perioden mellem 2016 og 2020. Denne praksis er modstridende med Erhvervsstyrelsens principper for implementering af EU-lovgivning, som forsøger at sikre overensstemmelse med EU-lovgivningens minimumskrav og undgå unødige konkurrenceforvridning.

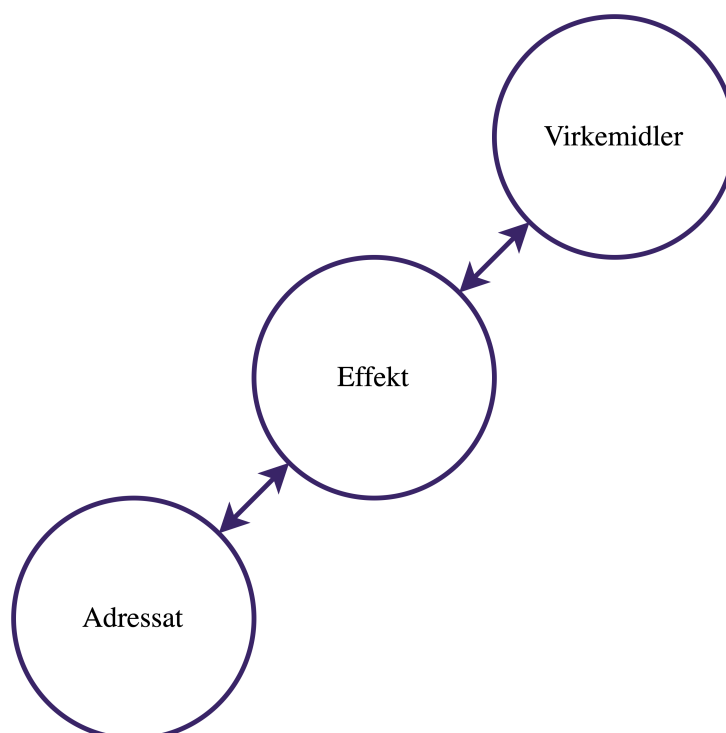
Ligeledes blev det påvist, at kommunerne bærer hovedansvaret for både kommune- og lokalplanlægning, hvilket indebærer udarbejdelse af overordnede retningslinjer og specifikke planer for anvendelsen af arealer inden for deres jurisdiktion. Disse planer danner rammen for den fysiske udvikling af Danmark. Det forventes dog også, at udbygningen af sol- og vindenergi på land støttes af private udviklere. Her er kommunerne afhængige og ansvarlige for, at påvirke den private sektor gennem styring.

Kommunerne skal ligeledes aktivt engagere sig i implementeringen af nationale interesser og klimamålsætninger, ved at integrere disse hensyn i deres kommune- og lokalplanlægning. Dette indebærer også en forpligtelse til at koordinere med andre myndigheder på både kommunalt og nationalt plan for at sikre konsistens og sammenhæng i planlægningsprocesserne. Endvidere forventes kommunerne at være i stand til at håndtere komplekse dynamikker og interaktioner mellem forskellige interessenter og aktører, herunder både den offentlige og private sektor. Dette kræver ikke blot teknisk ekspertise og kapacitet til at træffe effektive beslutninger, men også evnen til at navigere gennem politiske, økonomiske og sociale udfordringer, der kan påvirke planlægningsprocesserne.

Kapitel 5

KOMMUNALE VIRKEMIDLER I LOKALPLANLÆGNING

I dette kapitel foretages en analyse af planlovens virkemidler for at undersøge og besvare den anden del af den initierende problemstilling. Derfor analyseres virkemidler, som er vurderet relevante for udbygningen af vedvarende energianlæg og derved placering af tekniske anlæg såsom vindmøller og solceller. Dette kapitel tager ligeledes afsæt i teorien om beslutningssystemets struktur af Basse (1993), og nærmere bestemt om forholdet mellem virkemidler, adressat og effekt, illustreret på figur 5.1.



Figur 5.1: Egenproduktion af samspillet mellem determinanterne, der gør sig gældende for kapitel 5.

Her foretages en analyse af samspillet mellem virkemidler og adressaten, der i dette tilfælde omfatter både borgere og private udviklere, for at opnå den ønskede effekt om en firedobling af sol- og vindenergi på land. Til dette kapitel anvendes klassifikationen af virkemidler, som beskrevet af Enemark (1995) og refereret i afsnit 3.1. Klassifikationen kategoriserer virkemidlerne i juridiske, økonomiske og politiske, hvilket nedensående analyse ligeledes er struktureret efter.

5.1 JURIDISKE VIRKEMIDLER

Dette afsnit indebærer en analyse af de virkemidler, der danner grundlaget for den fysiske planlægning i kommunerne, specifikt bestemmelserne indeholdt i planloven. Det undersøges, hvilke muligheder kommuner gives for at realisere planer, samt hvilke pligter det pålægger kommunen. Rækkevidden af disse juridiske virkemidler bliver ligeledes undersøgt. Planloven skal ses i sammenhæng med et flere love, der på hver sin vis har betydning for arealforvaltningen og -reguleringen. Disse love er opstillet i *Ekstern Bilag A: Anden Lovgivning med relation til planloven*.

En række af disse love overlapper hinanden, især gennem planlovens § 12 stk. 1, der foreskriver at *"Kommunalbestyrelsen skal virke for kommuneplanens gennemførelse, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen ..."*. Planloven udgør et centralt element i forvaltningen af arealer, idet den angiver retningslinjer for, hvordan kommunalbestyrelsen skal udarbejde kommune- og lokalplaner samt hvornår disse skal udarbejdes. I overensstemmelse med planlovens § 13 stk. 2, kræves der udarbejdelse af en lokalplan, før større udstykninger eller omfattende bygge- eller anlægsprojekter kan gennemføres. Dette indikerer, at opførelsen af større solcelle- eller vindmølle anlæg falder ind under denne kategori.

Efter en gennemgang af planloven ses det, at størstedelen af lovens paragraffer udgør pligtregler. Disse pligtregler definerer klart, hvad der kræves af en kommune- og lokalplan, herunder de nødvendige indholdselementer og de procedurer, der skal følges i planlægningsprocessen. Ifølge Sørensen & Skrubbeltrang (1994) kan de juridiske bestemmelser, der findes i planloven, kategoriseres i to hovedgrupper; **restriktive** og **dynamiske virkemidler**. De restriktive virkemidler refererer til bestemmelser, der giver

kommunen beføjelse til at modsætte sig visse tiltag, nedlægge forbud eller tillægge lokalplanen retsvirkning, der forhindrer ejere i at bebygge arealer. De dynamiske virkemidler omfatter de bestemmelser, der åbner op for realisering af planer. Dette inkluderer kommunens ret og pligt til at udarbejde lokalplaner, retten og pligten til at revidere planlægningen samt kommunens beføjelser til at tvangserhverve fast ejendom, der tilhører private (Sørensen & Skrubbeltrang, 1994, s. 20-21). Både de restriktive og dynamiske virkemidler vil være genstand for nedenstående analyse af planlovens juridiske virkemidler.

RESTRIKTIVE BESTEMMELSER

Der opregnes i planlovens § 15 stk. 2¹, en omfattende oversigt over de bestemmelser, som en lokalplan kan regulere. Formålet med denne paragraf er at klarlægge, at *"En lokalplan skal indeholde oplysninger om planens formål og retsvirkninger. Formålet skal fastlægge den planlægningsmæssige begrundelse, eksempelvis varetagelse af klimatilpasning eller forebyggelse af forurening."* Dette omfatter ifølge forarbejderne, aspektet "klimatilpasning", men ikke forebyggelse af klimaforandringer. Det betyder, at kommunerne har mulighed for at tilpasse lokalområder til håndtering af store mængder regnvand, oversvømmelser, øget vind eller hedebløjer. Bestemmelserne i planlovens § 15 stk. 2, giver imidlertid ikke direkte adgang til, at kommunerne kan begrunde deres lokalplanlægning med tiltag til forebyggelse af klimaforandringer (Karnov, 2024, note 349). Selvom den seneste ændring af planloven, som benævnt i kapitel 1, havde til hensigt at muliggøre klimahensyn i planlægningen og forvaltningen, fastslås det af Plan- og Landdistriktsstyrelsen, som har ansvaret for implementeringen af den nye lov, at den *"... ikke giver mulighed for at fastsætte nye typer af bindende krav, som ikke er omfattet af lokalplankataloget i planlovens § 15 ..."* (Klimamonitor, 2023). Dette fører analysen videre til hvordan kommunerne kan planlægge for forebyggelse af klimaforandringer, især med fokus på etableringen af større vedvarende energianlæg, som kræver lokalplanlægning, inden for rammerne af nærværende speciale.

¹ Planlovens lokalplankatalog

Lokalplanen udgør overordnet set et mere detaljeret virkemiddel til regulering end kommuneplanen. Hvor kommuneplanen fokuserer på overordnede retningslinjer for arealanvendelse i hele kommunen, retter lokalplanen sig mod specifikke områder, hvilket typisk omfatter regulering af byggeri, infrastruktur, grønne områder og andre offentlige faciliteter (Miljøministeriet, 2008, s. 11). Som tidligere nævnt fungerer lokalplanen, som et redskab kommunen kan benytte til at sikre overholdelse af kommuneplanens målsætninger, herunder muligheden for detaljeret regulering af byggeri og andre forhold, som beskrevet i planlovens § 15 stk. 2 (Miljøministeriet, 2008, s. 23). Planlovens § 15 stk. 2 tjener både som en vejledning for, hvad kommunen kan anvende en lokalplan til, og som hjemmel for kommunen. Ydermere specificeres her ikke direkte etableringen af vedvarende energianlæg, men ikke desto mindre kræves der stadig en lokalplan for at realisere sådan en etablering. Vedvarende energianlæg er implicit omfattet af planlovens § 15 stk. 2, nr. 2, som muliggør planlægning af områdets anvendelse. Denne bestemmelse sigter mod at give lokalplaner mulighed for at regulere anvendelsen af et område, herunder for at sikre opfyldelse af kommunens og kommuneplanens målsætninger.

I planlovens § 12 stk. 2, fastslås det, at kommunalbestyrelsen har beføjelse til at modsætte sig udstykning og bebyggelse, som strider imod kommuneplanens rækkefølgebestemmelser. Kommunen kan endvidere modsætte sig opførelsen af bebyggelse eller ændret anvendelse af bebyggelse eller ubebyggede arealer inden for byzoner og sommerhusområder, såfremt denne bebyggelse eller anvendelse er i modstrid med kommuneplanens klare og præcise rammebestemmelser, i henhold til planlovens § 12 stk. 3. Det er dog ikke tilladt at nedlægge forbud, hvis området er udpeget til offentligt formål i kommuneplanen, eller hvis området er underlagt en lokalplan eller en byplanvedtægt. Desuden kan forbud ikke nedlægges, hvis bebyggelsen eller anvendelsen er tilladt i henhold til tidligere udstedt byggetilladelse i henhold til anden lovgivning. Disse bestemmelser giver dermed kommunerne et effektivt virkemiddel til at håndhæve kommuneplanen over for grundejerne, selvom kommuneplanen ikke har juridisk bindende virkning.

Ydermere har kommunalbestyrelsen beføjelse efter planlovens § 14 til midlertidigt at nedlægge forbud mod bestemte aktiviteter i op til et år, såfremt disse aktiviteter

kan forhindres ved udarbejdelsen af en lokalplan. Når planlovens § 14 anvendes, skal kommunen have til hensigt at udarbejde en lokalplan for det pågældende område inden forbuddets udløb (Karnov, 2024, note 340). Desuden er det et krav, at kommunalbestyrelsen offentliggør et lokalplanforslag, inden forbuddet ophører. Tilsvarende kan forbud ikke nedlægges, hvis der allerede er udstedt en byggetilladelse, eller hvis den ændrede anvendelse ikke har planlægningsmæssig relevans (Sørensen & Skrubbeltrang, 1994, s. 26). Derfor kan tilføjes af "klima" i planlovens § 1 potentielt give kommunerne et ekstra værktøj til at nedlægge forbud med henblik på opførelse af sol- eller vindenergianlæg.

Anvendelsen af disse restriktive beføjelser i planlovens §§ 12 og 14 bliver tydelige, når kommuner afslår konkrete projekter, der ikke harmonerer med den eksisterende kommuneplan eller planlovens § 1. Forbud, som pålægges i henhold til planlovens § 14, kræver altid udarbejdelse af en lokalplan, imens dette ikke er tilfældet ved forbud i henhold til planlovens § 12. Det er værd at bemærke, at sådanne forbud altid placerer kommunerne i en forhandlingsposition, hvor de kan sætte betingelser for et byggeprojekt, som ikke umiddelbart kan nægtes tilladelse. Dette kan indebære, at grundejere indgår aftaler med kommunen under en række vilkår for at afvige fra kommuneplanen (Sørensen & Skrubbeltrang, 1994, s. 26).

Forbuddet som fastsat i planlovens § 14, kan relateres til bestemmelsen i planlovens § 17 stk. 1, hvori det fastslås, at *"Når et forslag til lokalplan er offentliggjort ..., må ejendomme, der er omfattet af forslaget, ikke bebygges eller i øvrigt udnyttes på en måde, der skaber risiko for en foregribelse af den endelige plans indhold"*. Denne bestemmelse kan forstås som en midlertidig retsvirkning, der forbyder alle foranstaltninger, herunder dem, der måtte være i overensstemmelse med den påtænkte lokalplan. Denne forpligtelse, som er knyttet til et lokalplanforslag, kan opfattes som mere restriktiv end den permanente virkning, der er knyttet til den vedtagne lokalplan. Dette giver kommunen et betydeligt restriktivt virkemiddel efter nedlæggelse af et § 14-forbud (Karnov, 2024, note 471). I overensstemmelse med planlovens § 18 er det ikke tilladt at etablere forhold, der strider mod planens bestemmelser, når en lokalplans offentliggørelse er foretaget. Dette indebærer, at lokalplanen har bindende virkning for alle, og enhver fremtidig disposition skal være i overensstemmelse med planens indhold. For kommunen er

dette en restriktiv styringsmulighed, der kan forhindre uønskede tiltag (Sørensen & Skrubbeltrang, 1994, s. 27). Det kan forstås således, at når kommunen først har vedtaget en lokalplan, der regulerer etableringen af vedvarende energianlæg, har grundejeren begrænset mulighed for at modstå sig dette.

I udgangspunktet indebærer lokalplanlægning ingen erstatningspligt, med undtagelse af tilfælde som specificeret i planlovens §§ 48 og 49. Disse bestemmelser pålægger kommunen en forpligtelse til at overtage en ejendom, der er udpeget til offentligt formål, hvilket medfører forbud mod nedrivning af eksisterende bebyggelse eller udførelse af større byggearbejder. I disse tilfælde kan erstatning tildeles, når ejendommen er taget ud af markedet.

DYNAMISKE BESTEMMELSER

I planlovens § 11 stk. 1, fastslås det, at hver kommune skal udarbejde en kommuneplan og selvom kommuneplanen ikke direkte pålægger borgerne forpligtelser, tillader de restriktive bestemmelser i planlovens § 12, stk. 2, kommunen at håndhæve de rammebestemmelser, der er fastlagt i kommuneplanen, over for borgerne. Ligeledes indebærer rammestyringsprincippet, som beskrevet i afsnit 4.3, at en lokalplan ikke må stride imod kommuneplanen, hvilket også specificeres i planlovens § 13 stk. 1, nr. 1. I tilfælde hvor lokalplanforslaget ikke er i overensstemmelse med kommuneplanen, er det nødvendigt med et tillæg til kommuneplanen.

For vedvarende energianlæg står det beskrevet i planlovens § 11a, stk. 1, nr. 5 ”... at kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for ... beliggenheden af tekniske anlæg ...”. Opførelsen af solcelle- eller vindmølle anlæg anses generelt som større bygge- og anlægsprojekter hvilket, som tidligere nævnt, medfører krav om udarbejdelse af en lokalplan i henhold til planlovens § 13 stk. 2.

En anden væsentligt dynamisk bestemmelse findes i planlovens § 12 stk. 1, hvori det fremgik at ”Kommunalbestyrelsen skal virke for kommuneplanens gennemførelse, ...”. Her pålægger ”virke for” kommunen at arbejde for kommuneplanens virkeliggørelse gennem sine retlige og faktiske handlinger. Dog betyder dette ikke, at der er pligt til at virkeliggøre kommuneplanen, men nærmere at udviklingen styres i denne

retning (Karnov, 2024, note 302). Her betragtes rammestyringsprincippet i forhold til internationale mål og forpligtelser, herunder målet om en firedobling af sol- og vindenergi på land. Disse internationale mål integreres af kommunerne i deres kommuneplaner, som igen danner grundlag for den efterfølgende lokalplanlægning.

Disse bestemmelser synes at have en dynamisk karakter, idet de primært tjener til at skabe de nødvendige betingelser for realiseringen af kommuneplanens mål og intentioner. Dette opnås ved at konkretisere den fremtidige fysiske planlægning, hvilket resulterer i tildeling af bygge- eller opførelsesrettigheder til grundejere eller private udviklere, hvorefter indholdet i lokalplanen kan betragtes som restriktivt. De dynamiske bestemmelser kan yderligere støttes af planlovens § 23a stk. 2, som pålægger kommunerne at revidere kommuneplanerne hvert fjerde år. Denne bestemmelse er dynamisk, idet den pålægger kommunerne en forpligtelse til at opretholde en opdateret og tidssvarende planlægning, der kan følge med samfundsudviklingen (Sørensen & Skrubbeltrang, 1994, s. 33).

5.2 ØKONOMISKE VIRKEMIDLER

Dette afsnit har til hensigt at analysere de økonomiske virkemidler, som en kommune kan anvende over for den private sektor for at fremme opfyldelse af både nationale og internationale forpligtelser.

De økonomiske virkemidler til rådighed for kommunerne inkluderer strategier såsom køb og salg af jord, ekspropriation, offentlige investeringer i infrastruktur samt forskellige former for erhvervsfremme (Enemark, 1995, s. 131). De økonomiske ressourcer kan bruges som et virkemiddel af kommunen og kommunalbestyrelsen, gennem udgiftsfordeling ved lokalplanudarbejdelse. Når private ejere eller udviklere anmoder om en lokalplan for større bygge- og anlægsarbejder, kan kommunen i henhold til planlovens § 13 stk. 4, kræve, at ejeren af et lokalplanlagt område stiller sikkerhed over for kommunen til dækning af omkostningerne ved tilvejebringelse af lokalplanen. Dette kan kræves af kommunen, hvis bygge- og anlægsarbejdet ikke er påbegyndt senest 4 år efter lokalplanens vedtagelse og er kun relevant for lokalplaner, der overgår fra landzone til byzone.

Gennem opkøb og salg af jord udøver kommunerne en aktiv jordpolitik, der giver dem beføjelse til at frigøre jord fra uønskede interessegrupper. Ved at erhverve jord kan kommunerne proaktivt forberede områder til specifikke projekter og efterfølgende vælge mellem potentielle købere. Dette værktøj giver også kommunerne mulighed for at skabe incitament på salgstidspunktet, hvilket kan være medvirkende til, at gennemførelsen af et givent projekt sker inden for en ønsket tidsramme (Enemark, 1995, s. 133).

Kommuner har beføjelse til at iværksætte ekspropriation af fast ejendom eller private rettigheder i henhold til planlovens § 47 stk. 1, når ekspropriationen anses for at være af afgørende betydning for gennemførelsen af en lokalplan og for almenvellets interesser. Med tilføjelsen af "klima" i planlovens formålsbestemmelse kan der argumenteres for, at det nu vil være juridisk acceptabelt at ekspropriere fast ejendom med henblik på opførelse af vedvarende energianlæg, da dette nu kan betragtes som en almen samfundsinteresse.

Denne opfattelse understøttes af Michael Tophøj Sørensen, som bemærker, at de nye bestemmelser i planloven muligvis vil lette kommunernes muligheder for at ekspropriere jord til formål inden for vedvarende energi (Klimamonitor, 2023). Dog er der en generel tilbageholdenhed over for ekspropriation i Danmark, selvom det på længere sigt kan blive nødvendigt for kommunerne at anvende dette virkemiddel, især med henblik på at opfylde internationale klimaforpligtelser. KL har også tidligere fremhævet ekspropriation som et værktøj, der bør overvejes for at sikre gennemførelsen af vedvarende energiprojekter (Klimamonitor, 2021).

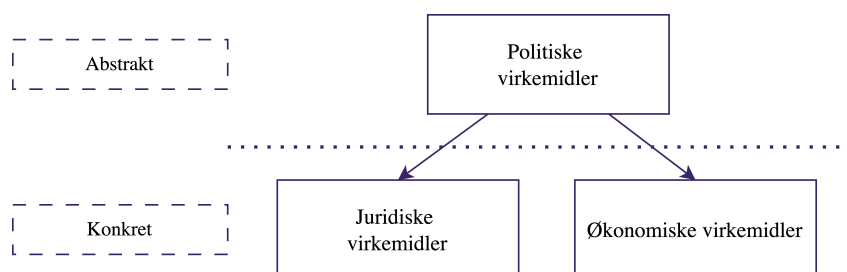
Kommunerne har også beføjelse til at foretage offentlige økonomiske investeringer i eksempelvis infrastruktur og landudvikling. Disse investeringer kan øge private udvikleres interesse og dermed bidrage til realiseringen af planlægningen, hvilket knytter sig til styringsperspektivet præsenteret i afsnit 4.3.1 (Enemark, 1995, s. 133). De kommunale investeringsmuligheder er dog underlagt kommunalfuldmagten, som er kommunalbestyrelsens beføjelse til at fremsætte ydelser for borgerne eller virksomheder inden for begrænsningerne af de rets- og legalitetsprincipper, der gælder (Garde & Mathiassen, 1991, s. 27). Disse begrænsninger omfatter reglerne for salg af kommunale

ejendomme i overensstemmelse med kommunestyrelsesloven og udbudsloven. Reglerne sikrer, at kommunerne handler med kommunale ejendomme til den bedst mulige markedspris, og at offentligheden er opmærksom på, når kommunale ejendomme er til salg. Derudover skal de almindelige retsprincipper følges for at forhindre en konkurrenceforvridning og favorisering af enkeltpersoner og virksomheder (Enemark, 1995, s. 134).

5.3 POLITISKE VIRKEMIDLER

De politiske virkemidler knytter sig til kommunernes beføjelser både som planlægningsmyndighed og som forvaltningsmyndighed. Disse virkemidler har primært en overordnet karakter og er rettet mod den generelle styring af kommunens aktiviteter, særligt den tilgang, der anvendes i planlægningsprocessen. Kommunerne kan vælge at koordinere den fysiske, sektorielle og økonomiske planlægning tæt for at opnå maksimal kontrol over udviklingen. Gennem en sådan styring kan kommunen sikre, at private udviklere er bekendt med betingelserne og dermed opnår større sikkerhed i deres investeringer (Enemark, 1995, s. 134).

De juridiske og økonomiske virkemidler synes at have en mere specifik og begrænsende karakter, der fungerer som en praktisk værktøjskasse for kommunerne i deres bestræbelser på at fremme udbygningen af vedvarende energi (Sørensen & Skrubbeltrang, 1994, s. 100-101). De politiske virkemidler fremstår ikke som konkrete værktøjer, men derimod af mere abstrakt karakter, som illustreres af den nedenstående figur 5.2.



Figur 5.2: Egenproduktion af de politiske virkemidlers niveau i forhold til de juridiske og økonomiske virkemidler med inspiration efter (Sørensen & Skrubbeltrang, 1994, s. 103).

De politiske virkemidler kan opfattes som politisk bestemte tilgange til planlægning og implementering, hvilket giver dem en mere overordnet karakter sammenlignet med de juridiske og økonomiske virkemidler. Ifølge Sørensen & Skrubbeltrang (1994) kan tilgange til planlægning og implementering påvirkes politisk af nedenstående.

1. Det styringsmæssige grundlag, herunder kommuneplanen
2. Strategisk handling, hvilket indebærer en bevidst, systematisk og sammenhængende brug af juridiske og økonomiske virkemidler samt forhandling
3. Bevidst og taktisk anvendelse af juridiske og økonomiske virkemidler

Den lovmæssige baggrund for de politiske virkemidler findes særligt i planlovens § 11 stk. 2, hvor det fremgår at der for hver kommune skal foreligge en kommuneplan der indeholder 1) *"en hovedstruktur, som angiver de overordnede mål for udviklingen og arealanvendelsen i kommunen"*, 2) *"retningslinjer for arealanvendelsen"* og 3) *"rammer for lokalplanernes indhold for de enkelte dele af kommunen"*. Det er kommunen, eller kommunalbestyrelsen, der besidder de fornødne kompetencer, for udformningen af kommuneplanen (Sørensen & Skrubbeltrang, 1994, s. 105). Det kan tolkes af bestemmelserne i planlovens § 11, at kommuneplanen først og fremmest er en arealanvendelsesplan med en række fastsatte minimumskrav for den ønskede kommunale udvikling. I overensstemmelse med bestemmelserne i planlovens § 11a stk. 1, nr. 5, pålægges kommunen at etablere retningslinjer for potentielle placeringer af tekniske anlæg, herunder solceller og vindmøller, i kommuneplanen. Dette kan være med til at sikre, at kommuneplanen skal være genstand for et valg af målsætning, som er i overensstemmelse med de internationale og nationale interesser. Derfor kan kommuneplanen og kommuneplanlægningen også karakteriseres som en politisk proces, der samtidig er afhængig af juridiske og økonomiske virkemidler, for at sikre en vellykket implementering.

De to resterende politiske tilgange til at påvirke planlægning og implementering involverer strategisk brug af juridiske og økonomiske virkemidler samt en bevidst og taktisk anvendelse af disse værktøjer. Dette indebærer, at kommunerne kan forsøge at påvirke den private sektors vilje og evne gennem styring ved at handle strategisk og koordineret, hvor de juridiske og økonomiske virkemidler til implementering

anvendes i overensstemmelse med den overordnede styringsramme. Herudover besidder kommunen et potentiale for forhandling, da den har beføjelse til både at afvise og udstede byggetilladelser eller lokalplaner. Derudover kan kommunen regulere, hvem der kan erhverve den jord, som den ejer. Endelig kan kommunen påvirke den private sektors vilje og evne ved at bruge de juridiske og økonomiske værktøjer til implementering som svar på akutte udfordringer, hvilket også kan relateres til styringen som beskrevet i afsnit 4.3.1 (Sørensen & Skrubbeltrang, 1994, s. 110).

OPSAMLING

I dette kapitel blev det undersøgt hvordan planloven giver kommunerne beføjelser til at udarbejde lokalplaner og imødegå tiltag, der ikke harmonerer med kommuneplanen. Der er også blevet undersøgt, hvordan tilføjelsen af "klima" i planloven kan påvirke kommunernes muligheder for at regulere opførelsen af vedvarende energianlæg gennem lokalplanlægning. Restriktive bestemmelser som forbud mod visse aktiviteter og midlertidige nedlæggelser af forbud blev undersøgt. Herefter blev dynamiske bestemmelser, der blandt andet muliggør kommuneplanlægning og revision for at imødekomme samfundsudviklingen og de internationale forpligtelser, der blev fastlagt i kapitel 4, også undersøgt.

Ydermere blev de økonomiske virkemidler fastlagt og analyseret. Heri fremgik kommunernes beføjelser til at anvende strategier som køb og salg af jord, ekspropriation, offentlige investeringer i infrastruktur og forskellige former for erhvervsfremme. Det blev også belyst, hvordan kommunerne kan kræve sikkerhed fra ejere af lokalplanlagte områder til dækning af omkostningerne ved lokalplanudarbejdelse og bruge investeringer til at øge private udvikleres interesse i vedvarende energiprojekter.

Slutteligt blev de politiske virkemidler undersøgt, som værende kommunernes generelle styring af planlægningsaktiviteterne og koordineringen af den fysiske, sektorielle og økonomiske planlægning for at opnå maksimal kontrol over udviklingen. Politiske tilgange til planlægning og implementering betragtes som mere overordnede og abstrakte, idet de ikke nødvendigvis er konkrete værktøjer, men snarere politisk bestemte tilgange til planlægning og implementering.

Kapitel 6

KONKLUSION PÅ FORANALYSE

Formålet med foranalysen var at anvende den analytiske ramme, som blev præsenteret i afsnit 3.1, til at undersøge følgende initierende problemstilling:

Hvad er det forventede omfang af det ansvar, som landets kommuner skal påtage sig med henblik på at fremme en udbygning af vedvarende energi, og hvilke virkemidler inden for lokalplanlægning kan anvendes til at opfylde de nationale klimaforpligtelser inden 2030?

Indledningsvist i kapitel 4 blev der foretaget en analyse af beslutningssystemets struktur med fokus på samspillet mellem adressat, opbygning og effekt i relation til målsætningen om at øge produktionen af sol- og vindenergi på land. Analysen involverede en gennemgang af styring og regulering for at undersøge interaktionen mellem forskellige aktører på internationalt, nationalt og kommunalt plan.

På internationalt plan blev fokus lagt på implementeringen af EU-lovgivning i Danmark, herunder udfordringerne ved overimplementering af EU-direktiver og dets potentielle indvirkning på nationale målsætninger. På nationalt plan blev den danske retlige ramme, herunder love, bekendtgørelser, vejledninger og politiske aftaler, gennemgået med henblik på deres rolle i implementeringen af klimamål. Endvidere blev plansystemet analyseret med fokus på dets organisering på forskellige niveauer og dets betydning for reguleringen af den fysiske udvikling af landet.

Analysen afspejlede komplekse samspil mellem forskellige adressater og beslutningsniveauer, der påvirker implementeringen af klimamål og forpligtelser. Potentielle barrierer for en effektiv implementering af klimapolitik blev identificeret, herunder

overimplementering af EU-lovgivning og uklarheder i den nationale beslutningsproces. Derudover blev det fremhævet, at en ensartet administrativ praksis og koordinering mellem forskellige myndigheder er afgørende for at opnå klimamål på både lokalt og nationalt plan. Det blev også fastlagt, at kommunerne bærer hovedansvaret for både kommune- og lokalplanlægning, hvilket indebærer udarbejdelse af overordnede retningslinjer og specifikke planer for anvendelsen af arealer til sol- og vindenergianlæg.

Efterfølgende blev der i afsnit 5 udført en analyse af de konkrete juridiske, økonomiske og politiske virkemidler, som er til rådighed for kommunerne i henhold til planloven med det formål at fremme udviklingen af vedvarende energianlæg på land. Denne analyse blev udført ved hjælp af den analytiske ramme, der blev introduceret i afsnit 3.1. I denne sammenhæng blev der fokuseret på samspillet mellem virkemidlerne, deres adressater og de forventede effekter.

De juridiske virkemidler inden for lokalplanlægning, som er relevante for opfyldelse af nationale klimaforpligtelser inden 2030, omfatter planlovens bestemmelser, der giver kommunerne beføjelse til at udarbejde lokalplaner og regulere anvendelsen af arealer. Disse bestemmelser inkluderer både restriktive og dynamiske virkemidler, der kan anvendes til at styre udviklingen af vedvarende energianlæg.

De restriktive virkemidler giver kommunerne mulighed for at modsætte sig visse tiltag, nedlægge forbud eller tildele lokalplanen retsvirkninger, der forhindrer ejere i at bebygge et areal. Eksempler på sådanne restriktive virkemidler inkluderer bestemmelserne i planlovens §§ 12 stk. 1 og 14, der giver kommunerne beføjelse til at nedlægge midlertidige forbud mod bestemte aktiviteter og modstå udstykning og bebyggelse, der strider imod kommuneplanens bestemmelser.

De dynamiske virkemidler giver kommunerne mulighed for at fremme opfyldelse af kommuneplanens mål og intentioner gennem udarbejdelse af lokalplaner og tilvejebringelse af de nødvendige betingelser for realiseringen af planerne. Eksempler på dynamiske virkemidler i planloven inkluderer, at kommunerne udarbejder kommuneplaner, lokalplaner og regelmæssigt reviderer deres planlægning for at følge samfundsudviklingen.

De økonomiske virkemidler omfatter strategier som køb og salg af jord, ekspropriation, offentlige investeringer i infrastruktur og forskellige former for erhvervsfremme. Disse virkemidler kan anvendes af kommunerne til at påvirke udviklingen af vedvarende energianlæg ved at skabe incitamenter for private udviklere og sikre, at de nødvendige ressourcer er til rådighed for realiseringen af planerne og derved opnå den ønskede effekt.

De politiske virkemidler knytter sig til kommunernes generelle styring af planlægningsprocessen og implementeringen af planerne. Disse virkemidler har en mere overordnet karakter og omfatter tilgange til planlægning og implementering, der kan påvirkes politisk. Eksempler på politiske virkemidler inkluderer kommunernes koordinering af den fysiske, sektorielle og økonomiske planlægning for at opnå maksimal kontrol over udviklingen samt politiske beslutninger om prioritering af ressourcer til opfyldelse af klimaforpligtelser.

Implementeringen af disse virkemidler kan dog møde en række implementeringsbarrierer, herunder modstand fra adressaterne der er de private udviklere, manglende finansiering og komplekse planlægningsprocesser igennem beslutningssystemet. Disse barrierer kan forhindre effektiv gennemførelse af lokale klimaforanstaltninger og opfyldelse af nationale klimaforpligtelser inden 2030. Derfor er det vigtigt for kommunerne at identificere og adressere disse barrierer gennem samarbejde med relevante interessenter og udvikling af effektive planlægnings- og implementeringsstrategier.

6.1 PROBLEMFORMULERING

Denne foranalyse har identificeret kommunernes ansvar og de tilgængelige virkemidler inden for lokalplanlægning med henblik på at fremme en udbygning af vedvarende energianlæg. For at udforske potentialet i disse virkemidler yderligere og undersøge deres skaleringssevne, udføres et empirisk caseanalyse. Dette har til formål at undersøge, hvordan lokalplanlægning kan opskaleres for at imødekomme behovet for udvikling af vedvarende energianlæg på større områder. Derfor er denne problemformulering opstillet.

Hvordan kan lokalplanlægningen opskaleres for at imødekomme behovet for udvikling af vedvarende energianlæg på større områder, og hvilke erfaringer kan der drages fra eksempler på store lokalplaner?

Gennem en analyse af eksempler på store lokalplaner forsøges det at identificere effektive strategier, udfordringer og bedste praksis, der kan belyse tiltag inden for lokalplanlægning med henblik på at fremme vedvarende energiprojekter af større skala. Indledningsvist i hovedanalysen forekommer en kravspecifikation, der tilsigter at afklare hvad der menes med "store lokalplaner", hvorefter en række af disse undersøges, med henblik på at samle konkrete anbefalinger til landets kommuner, der ønsker at gennemføre og vedtage lokalplaner for større områder.

Del II

HOVEDANALYSE

Kapitel 7

METODE FOR HOVEDANALYSE

Dette kapitel beskriver den metodiske tilgang, som danner grundlag for udarbejdelsen af caseanalysen, der foretages i hovedanalysen. Her beskrives metoderne, som anvendes i forbindelse med indsamling af data til caseanalysen. Afslutningsvist gennemgås strukturen for hovedanalysen.

7.1 CASEMETODE

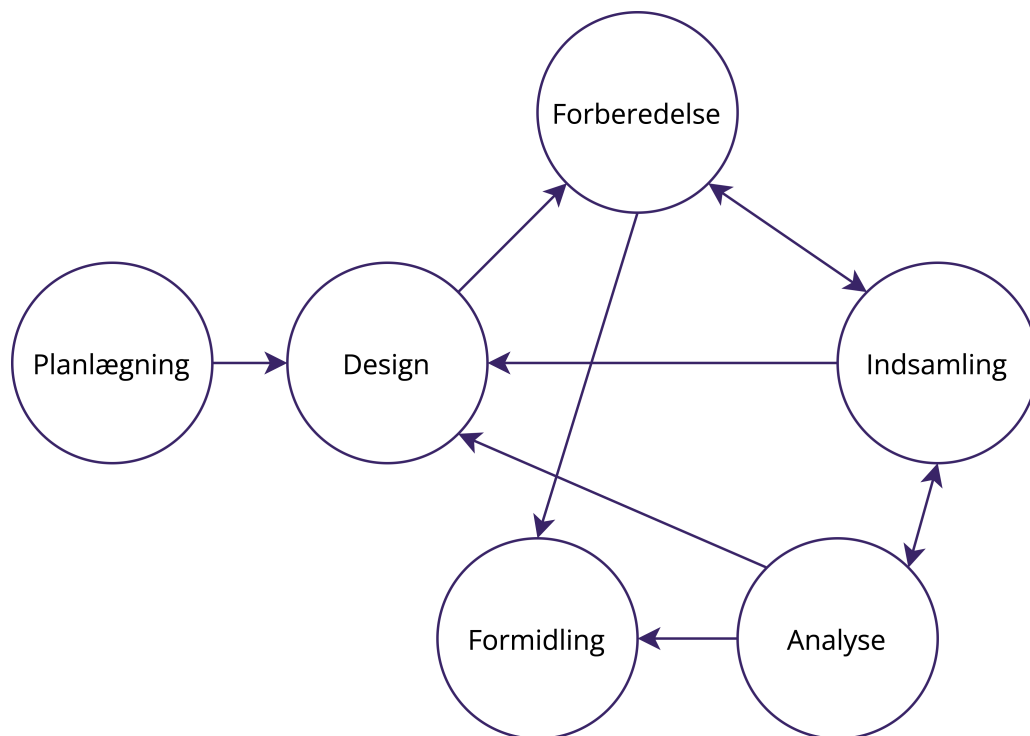
Formålet med nærværende hovedanalyse er at foretage en caseanalyse, der kan belyse dynamikken mellem lovgivningens formål, de anvendte virkemidler og de ønskede effekter i praksis. Desuden sigter det mod at danne et grundlag for identifikationen af andre potentielle implementeringsbarrierer, som kan bidrage til udviklingen af en række anbefalinger til kommunerne. Disse anbefalinger vil have til formål at støtte kommunernes bestræbelser på at fremme udbygningen af sol- og vindenergi på land. Dette speciales caseanalyse indledes i kapitel 8, hvor der herunder beskrives den metodiske tilgang til et casestudie.

Ifølge Robert K. Yin er styrken ved casestudie, dets evne til at muliggøre en dybdegående undersøgelse af en eller flere cases, hvilket skal fremme en nuanceret forståelse af fænomener og begivenheder. Casemetoden involverer formulering af forskningsspørgsmål, anvendelse af empiriske data og etablering af forbindelser mellem data og teoretiske udsagn (Yin, 2014, s. 5). Dette metodiske perspektiv skal være medvirke til at sikre en systematisk tilgang til udforskning af komplekse realiteter gennem detaljerede analyser.

Ifølge Yin (2014) kan et casestudie indeholde en eller flere cases også kaldt multi-

casestudier (Yin, 2014, s. 57). Yin (2014) ser ikke den store forskel mellem single-casestudie og multi-casestudie, udover at multi-casestudie er mere pålideligt og robust idet de konklusioner, som drages ud fra casestudiet, ofte styrkes af flere cases frem for bare et enkelt.

Yin (2014) introducerer en procesmodel, som har til formål at guide udarbejdelsen af et casestudie og derved opnå en dybdegående forståelse af et komplekst fænomen (Yin, 2014, s. 1-2). Modellen cirkulerer gennem forskellige faser, som **planlægning**, **design**, **forberedelse**, **indsamling**, **analyse** og **formidling**, hvilket illustreres herunder på figur 7.1. Modellen tager udgangspunkt i en iterativ tilgang til casestudiet, hvilket Yin (2014) også understøtter ofte er tilfældet, da analyse og delingen kan udløse nye emner, der skal undersøges (Yin, 2014, s. 1-2).



Figur 7.1: Procesmodel af Yin (2014).

I dette speciale indledes **forberedelsen** af casestudiet igennem foranalysen, hvor det fastslås, at et casestudie skal anvendes til at besvare problemformuleringen. Foranalysen skabte den nødvendige teori og forståelse, der er afgørende for både udarbejdelsen, den efterfølgende analyse og konklusion af casestudiet. Indledningsvist påbegyndes faserne **planlægning** og **design** for casestudiet. Planlægning indebærer først og fremmest fastlæggelse af formålet med casestudiet gennem problemformuleringen (Yin, 2014).

Derefter begynder designet af selve caseanalysen, som indebærer at identificere flere større vedvarende energianlæg gennem deres tilknyttede lokalplaner, hvilket gøres i det efterfølgende afsnit 7.1.1.

Derudover indebærer planlægning og design også en beskrivelse af de emner, der skal undersøges, samt en struktureret tilgang, som alle cases skal følge for at sikre konsistens i deres udarbejdelse. Denne fase inkluderer desuden en detaljeret redegørelse for de metoder, der anvendes til indsamling af empiri, samt kriterierne for udvælgelse af cases. Dette sikrer en ensartet og systematisk tilgang til analysen, hvilket vurderes at være afgørende for at opnå pålidelige og sammenlignelige resultater (Yin, 2014). Herudover er det også, som en del af designfasen, besluttet at casestudiet skal foretages som et kumulativt multi-casestudie, hvilket giver muligheden for at kunne skabe en bred viden af hvordan kommunerne benytter de forskellige virkemidler, som blev præsenteret i specialets foranalyse (Davey, 2019, s. 2). Dette gøres ved at de forskellige cases bliver aggregeret og herefter anvendes den opnåede viden til at udarbejde anbefalinger, til kommunerne (Davey, 2019, s. 2).

Indsamling af data er en central fase i procesmodellen af Yin (2014). Denne fase involverer en systematisk indsamling af relevant data fra forskellige kilder. I dette speciale anvendes der for caseanalysen, interviews og dokumentanalyse, hvilket beskrives i nedenstående afsnit 7.2 og afsnit 7.3. Yin (2014) fremhæver betydningen af triangulering, hvorved flere kilder anvendes for at øge validiteten af resultaterne.

Fasen for **analyse** i procesmodellen er herefter afgørende for at fortolke og forstå de indsamlede data. Denne fase indebærer systematisk gennemgang, kategorisering og syntese af data for at identificere mønstre, temaer og relationer. Dette er derfor essentielt for at besvare forskningsspørgsmålene og bidrage til den eksisterende viden inden for det studerede felt (Yin, 2014).

Formidling er den afsluttende fase i procesmodellen og fokuserer på præsentation og kommunikation af resultaterne. Denne fase er afgørende for at sikre, at de indsigter og konklusioner, der er opnået gennem forskningen, når ud til de relevante interessenter og bidrager til den videnskabelige diskurs.

Nedenstående afsnit 7.1.1 beskriver den systematiske tilgang, der anvendes i specialets caseanalyse. Derudover præsenteres en kravspecifikation, som skal sikre, at hver enkelt case repræsenterer forskellige aspekter, hvilket ifølge Yin (2014) er afgørende for at kunne drage relevante og generaliserbare konklusioner fra det kumulative multi-casestudie.

7.1.1 UDVÆLGELSE AF CASE

For at besvare problemformuleringen, fra afsnit 6.1, er det afgørende at udlede præcise og specifikke erfaringer fra den kommunale planlægning for sol- og vindenergi på land. Dette kræver, som beskrevet, en metodisk tilgang i form af et kumulativt multi-casestudie, der tillader dybdegående undersøgelser af relevante lokalplaner. Gennem behandlingen af hver case fokuseres der på den konkrete kontekst, hvor planlovens virkemidler anvendes, med det formål at vurdere dets indflydelse i praksis.

Med afsæt i afsnit 7.1, bliver hver case behandlet efter en ensartet systematik for at muliggøre konsistente konklusioner for hver enkelt. Hver case indledes med en detaljeret beskrivelse af den gennemførte lokalplan samt det lokalområde, hvori projektet er implementeret. Denne introduktion vurderes essentiel for at skabe en grundlæggende forståelse af både projektet og dets kontekst, som dermed danner grundlaget for den videre analyse. Efterfølgende undersøges kommuneplanen for den pågældende kommune, for at identificere de specifikke rammer, mål og krav, som kommunen har i relation til etableringen af vedvarende energianlæg. Derpå analyseres kommunens samarbejde med både udviklere og borgere for at belyse eksterne faktorer, der kan have påvirket projektets gennemførelse, samt for at få indsigt i kommunens interaktion med disse interessenter. Afslutningsvis afrundes hver case med en opsamling af de væsentligste læringspunkter, hvor formålet er at udlede generelle principper og bedste praksis, som kan bidrage til udformningen af konkrete anbefalinger inden for kommunal planlægning af vedvarende energiprojekter.

Dermed følger, for hver case, en beskrivelse af:

1. Projektet (herunder lokalplanen)
2. Lokalområdet
3. Den gældende kommuneplan
4. Kommunens samarbejde med udvikler og borgere
5. Hvilke læringspunkter, som kan drages med videre fra den udvalgte case

Eftersom grundlaget for caseanalysen er beskrevet, opstilles der herunder en kravspecifikation, som de casene skal opfylde, for at blive udvalgt. Kravspecifikationen er udarbejdet på baggrund af foranalysens konklusioner og forsøger at sikre, at casene er af varierende karakter og repræsenterer forskellige aspekter af lokalplanlægningen.

KRAVSPECIFIKATION

For at udvælge relevante cases, der kan belyse en potentiel opskalering af lokalplanlægning, er der i dette speciale opstillet en række kriterier, som de udvalgte cases skal opfylde. Disse kriterier er udformet på baggrund af konklusionerne fra foranalysen. Da specialet sigter mod at gennemføre et kumulativt multi-casestudie, som beskrevet i afsnit 7.1, er det afgørende, at de udvalgte cases er af varierende karakter.

Indledningsvis er der blevet udvalgt en række kommuner, som alle kendetegnes ved aktiv deltagelse i planlægningen af større vedvarende energianlæg. Denne udvælgelse er blevet foretaget i samråd med Ecosolar¹, og kan ses i *Ekstern Bilag E: Kommuneundersøgelse udarbejdet i samarbejde med Ecosolar*. Herefter er en række af disse kommuner blevet kontaktet med henblik på at opnå indsigt i deres planlægning af vedvarende energiprojekter. I tilfælde af, at disse kommuner havde vedtagne lokalplaner, der opfyldte de nedenstående krav, blev de inkluderet i den videre udvælgelse.

- Sol- eller vindenergi i landzonen
- Lokalplanområder med en størrelse på over 250 hektar

¹Ecosolar er et privat firma, hvis formål er udvikling og drift af energiprojekter og energiproducerende anlæg.

Efter denne indledende udvælgelse stod specialegruppen med 19 mulige cases, som fremgår af *Ekstern Bilag G: Skema over mulige cases og kontaktede kommuner*, hvorefter målet var at udvælge tre cases, således at nedenstående kriterier er repræsenteret.

1. Lokalplanområdet skal være udpeget i kommuneplanen, som egnet til vedvarende energianlæg
2. Lokalplanområdet skal ikke være udpeget i kommuneplanen, som egnet til vedvarende energianlæg
3. Kommunen skal være initiativtager
4. Privat udvikler skal være initiativtager

Den endelige udvælgelse skal bidrage til at sikre, at hver af de ovenstående kriterier bliver undersøgt med henblik på at gennemføre et kumulativt multi-casestudie, der kan danne grundlag for udarbejdelse af anbefalinger til fremtidige planlæggere. Ved udvælgelsen er der tillige fokuseret på muligheden for at indhente tilstrækkeligt med dokumentation og empiri vedrørende planlægningsprocessen. Dette omfatter også gennemførelsen af interviews med planlæggere, som har været involveret i processen, med henblik på at opnå en dybdegående forståelse af deres erfaringer og perspektiver, med afsæt i Yin (2014).

Endeligt blev der udvalgt tre cases, som specialegruppen vurderer repræsentative eftersom de opfylder kriterierne for udvælgelse. **Case 1** Lokalplan nr. 471 - Gestenge Solpark i Ringkøbing-Skjern Kommune, **Case 2** Lokalplan SK 66 - Solcellepark ved Fjenneslev i Sorø Kommune og **Case 3** Lokalplan 644 - Vindmøllepark ved Overgaard i Randers Kommune. Den indledende mailkorrespondance med de respektive kommuner, fremgår af *Ekstern Bilag D: Mailkorrespondancer med kommuner*. Tabel 7.1 illustrerer de kriterier, som de udvalgte cases opfylder.

Case	Udpeget som egnet til vedvarende energianlæg	Ikke udpeget som egnet til vedvarende energianlæg	Kommunen er initiativtager	Privat udvikler er initiativtager
1		X		X
2		X		X
3	X		X	

Tabel 7.1: Kriterier som hver enkelt case opfylder.

Ved at kombinere primærkilder fra interviews med sekundær- og tertiære kilder såsom artikler og dokumenter, hvilket præsenteres i efterfølgende afsnit, søges det at skabe et solidt grundlag for de senere anbefalinger til kommunale planlæggere og kommunalbestyrelserne.

7.2 INTERVIEWMETODE

I forbindelse med besvarelsen af problemformuleringen gennem det kumulative multi-casestudie, blev der foretaget en række interviews med ansatte planlæggere i de kommuner, som har udarbejdet lokalplanerne. Af tabel 7.2 fremgår respondenterne for nærværende speciales interviews.

Kommune	Respondent	Rolle
Ringkøbing-Skjern	Jeanette Jeppesen og Thomas Gad	Planlæggere
Sorø	Vibeke Solvang	Planlægger
Randers	(Respondent ønsker ikke at fremstå med navn)	Planlægger

Tabel 7.2: Oversigt over respondenter til interviews.

Interviewene blev foretaget for at få indblik i kommunernes erfaringer med lokalplanerne, hvor de anvendes som den primære kilde i forbindelse med udarbejdelsen af caseanalysen.

Interviewene blev udført som semistrukturerede interviews, hvilket sikrer, at visse spørgsmål blev besvaret under interviewet, ved brug af individuelle interviewguides (Aarhus Universitet, 2024), hvilke fremgår af *Ekstern Bilag B: Interviewguides*. Herudover

giver semistrukturerede interviews mulighed for at stille uddybende spørgsmål undervejs i interviewet. Dette er nødvendigt idet kommunernes erfaringer ønskes belyst, hvortil der er en begrænset mængde af empiri angående dette forhold til de specifikke cases (Aarhus Universitet, 2024).

Eftersom interviewene blev foretaget digitalt gennem Microsoft Teams, forekom der i optagelsen af interviewene mindre fejl eller baggrundsstøj, derfor blev der udarbejdet referat af interviewene fremfor en ordret transskription. Referaterne fremgår af *Ekstern Bilag C: Referater af interviews*.

Udover interviewene er der foretaget en mailkorrespondance med Kreils von Fyren Kieler Ekelund, som er teknisk konsulent hos Rådet for Bæredygtigt Byggeri, hvor specialegruppen har stillet enkelte spørgsmål angående caseanalysens konklusioner. Idet der kun er tale om enkelte spørgsmål, anses dette ikke som et interview.

7.3 DOKUMENTANALYSE

Udover interviews baseres hovedanalysen også på en undersøgelse af skriftlige dokumenter, der i specialet kategoriseres som sekundære og tertiære kilder (Lynggaard, 2010, s. 187-188). Ved inddragelse af dokumenter i empiriske analyser er der en række metodiske overvejelser, der bør tages i betragtning, herunder de kriterier, der anvendes til at udvælge dokumenter til analysen. Disse metodiske overvejelser er i høj grad betinget af de specifikke spørgsmål, der søges besvaret i hvert enkelt case, og som for nærværende speciale blev fastlagt i afsnit 7.1.1. Af tabel 7.3 ses en oversigt over de forskellige typer af dokumenter, der anvendes i hovedanalysen.

Dokumenttype	Antal
Lokalplaner (sekundær)	3
Kommuneplaner (sekundær)	3
Høringsdokumenter (sekundær)	6
Artikler, herunder nyhedsartikler (tertiære)	8

Tabel 7.3: Oversigt over dokumenttyper i hovedanalysen.

Dokumentanalysen, sammen med casestudiet og de gennemførte interviews, har til formål at skabe indsigt i kommunernes forvaltning af større lokalplaner for vedvarende energianlæg. Dette danner grundlag for det efterfølgende kapitel, hvor der præsenteres en række kommunale anbefalinger, der kan forbedre planlægningsprocesserne og beslutningstagningen i forbindelse med etableringen af vedvarende energianlæg.

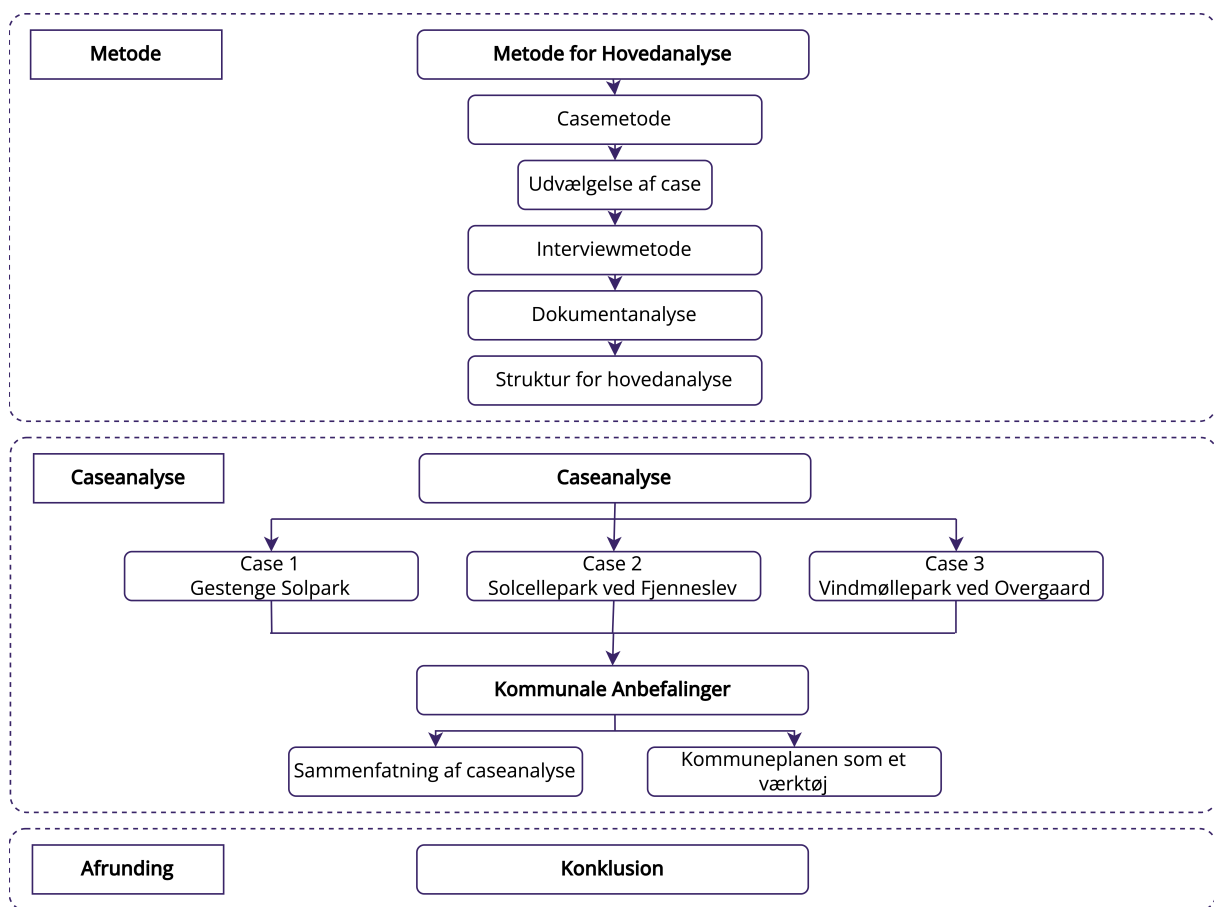
7.4 STRUKTUR FOR HOVEDANALYSE

I specialets problemformulering fastlægges det, at hovedanalysen skal besvare, hvordan lokalplanlægning kan opskaleres, for at imødekomme behovet for udvikling af større vedvarende energianlæg samt supplere med forskellige erfaringer fra kommuner, baseret på udvalgte cases. For at besvare denne problemstilling udarbejdes der et kumulativt multi-casestudie, som beskrevet i afsnit 7.1. I det pågældende afsnit beskrives også den tilgang, der anvendes til at udarbejde casestudiet, nemlig procesmodellen af Yin (2014), som illustreret i figur 7.1.

Dernæst udarbejdes en kravspecifikation for casestudierne, der sikrer en systematisk og sammenlignelig tilgang. Metoderne til dataindsamling, herunder interviews og dokumentanalyse, beskrives i afsnit 7.2 og afsnit 7.3. Disse metoder er udvalgt for at sikre en omfattende og dybdegående forståelse af kommunernes planlægningspraksis og udfordringer, samt for at sikre triangulering af metoder, som Yin (2014) anerkender vigtigheden af.

I kapitel 8 analyseres de tre udvalgte cases med afsæt i den teoretiske ramme opnået fra foranalysen. Denne analyse sigter mod at identificere mønstre og forskelle i kommunernes håndtering af lokalplanlægning for større vedvarende energianlæg. Resultaterne af denne analyse opsummeres og diskuteres med henblik på at formulere konkrete anbefalinger i kapitel 9. Disse anbefalinger skal understøtte kommunernes fremtidige planlægningsprocesser og bidrage til at opfylde de nationale og internationale klimamål.

Afslutningsvis udarbejdes en konklusion i kapitel 10, hvori det vurderes, hvorvidt problemformuleringen besvares. Strukturen for hovedanalysen illustreres i figur 7.2.



Figur 7.2: Illustration af strukturen for specialets hovedanalyse.

Kapitel 8

CASEANALYSE

Med afsæt i specialets problemformulering, samt den metodiske tilgang, der blev beskrevet i kapitel 7, udføres der herunder en caseanalyse af de tre udvalgte cases fra henholdsvis Ringkøbing-Skjern Kommune, Sorø Kommune og Randers Kommune.

8.1 CASE 1 - LOKALPLAN NR. 471 - GESTENGE SOLPARK

BESKRIVELSE AF PROJEKTET

Denne case omhandler et solcelleprojekt mellem Lem, Dejbjerg og Stauning i Ringkøbing-Skjern Kommune. Kommunen er beliggende i Vestjylland, der strækker sig fra Nordsøen i vest til Ringkøbing Fjord i øst. Med et areal på 1.475 kvadratkilometer er det Danmarks største kommune (Danmarks Statistik, 2024).

Valget af denne case er baseret en overensstemmelse med de fastsatte kriterier i kravspecifikationen, idet projektområdet ligger i landzonen og strækker sig over 379 hektar, hvoraf 322 hektar er dedikeret til solcelleanlæg. Endvidere opfylder casen kriterie 2 i kravspecifikationen, idet området ikke var udpeget i Ringkøbing-Skjerns kommuneplan som egnet til solcelleanlæg, hvorfor der skulle udarbejdes et kommuneplantillæg i henhold til planlovens § 13 stk. 1, nr. 1. Ydermere er kriterie 4 også opfyldt, da projektet er initieret af en privat udvikler, GreenGo, der hovedsagligt har drevet og sørget for projektets tilblivelse. Projektet blev dog solgt kort tid efter påbegyndelsen af plangrundlaget, til en tysk investorgruppe, Encavis. Dog var det fortsat GreenGo, der stod for udarbejdelsen af planen (Folkebladet Lemvig, 2021).

I november 2020 besluttede Ringkøbing-Skjern Kommunes byråd at påbegynde udarbejdelsen af plangrundlaget for området, der skulle anvendes til solcelleanlæg.

Oprindeligt var projektet planlagt til at omfatte 560 hektar, men efter en række klager fra borgerne blev områdets størrelse reduceret til 379 hektar (Jeppesen & Gad, 2024). I oktober 2022 vedtog byrådet Lokalplan nr. 471 - Gestenge Solpark samt tillæg nr. 9 til Ringkøbing-Skjern Kommuneplan 2021-2033.

Nedenfor på figur 8.1 præsenteres et oversigtskort over det pågældende lokalplanområde efter dets endelige vedtagelse, inklusive relevante udpegninger fra Ringkøbing-Skjern Kommuneplan 2021-2033, som uddybes senere i dette afsnit.



Figur 8.1: Egenproduktion af oversigtskort over området omfattet af Lokalplan nr. 471 - Gestenge Solpark, inklusive relevante udpegninger fra Ringkøbing-Skjern Kommuneplan 2021-2033.

Lokalplanen indeholder bestemmelser og retningslinjer for etablering af solcelleanlægget. Dette omfatter placering af solcelleanlæg, tilhørende tekniske installationer og bygninger samt krav om friholdelse af arealer til beplantningsbælter. Desuden indeholder planen bestemmelser om oprettelse af faunapassager gennem anlægget og krav om genetablering af området efter anlæggets levetid (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2022, s. 5-8).

LOKALOMRÅDET

Det 379 hektar store lokalplanområde er kendetegnet ved dets primære anvendelse til landbrugsformål, hvilket afspejles i den omgivende bebyggelse, der hovedsageligt består af gårdanlæg og spredte bebyggelser knyttet til landbruget (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2022, s. 7). Dog beskrives landbrugsjorden i området, af Jeppesen & Gad (2024), som *"... efterhånden svær at dyrke afgrøder på, fordi at jorden har sat sig..."*. Ligeledes beskrives området også som at omfatte en stor mængde lavbundsareal. I forlængelse heraf fremgår det af rapporten *Klimaaftale om grøn strøm og varme*, som præsenteret i afsnit 4.2, at kommunerne bør undersøge mulighederne for *"opførelse af solceller på lavbundsarealer"* (Regeringen, 2022, s. 7).

Den del af Lem, der ligger tættest på lokalplanområdet, udgør et industri- og erhvervsområde i den sydlige del af byen, beliggende mellem 200 og 700 meter fra lokalplanområdet. Det nærmeste boligområde i Lem ligger cirka 1.200 meter fra lokalplanområdet. Terrænet i og omkring lokalplanområdet er overvejende fladt og ligger omkring kote 4. Derudover ligger Dejbjerg i et storbakket landskab øst for lokalplanområdet, hvor terrænet stiger jævnt mod øst. Dejbjerg ligger cirka i kote 28, hvilket giver en vid udsigt over landskabet mod vest, hvor lokalplanområdet er beliggende. Landskabet omkring lokalplanområdet karakteriseres af åbne, flade områder med levende hegn, der opdeler markerne. Inden for lokalplanområdet og i umiddelbar tilknytning hertil er der opstillet en række mindre vindmøller. Hertil er der blevet fastlagt støjkonsekvensområder i forbindelse med etableringen af disse vindmøller, hvilket har medført fraværet af eksisterende beboelsesbygninger inden for lokalplanområdet (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2022, s. 6-7).

8.1.1 RINGKØBING-SKJERN KOMMUNEPLAN 2021-2033

Forud for Lokalplan nr. 471 - Gestenge Solpark blev det vurderet, at planen ikke var i overensstemmelse med de gældende kommuneplanrammer. Derfor krævede det i henhold til planlovens § 13 stk. 1, nr. 1, at der blev udarbejdet et kommuneplantillæg. Det fremgår af bemærkninger fra foroffentlighedsfasen (se *Ekstern Bilag F: Referat Foroffentlighedsfase - solcelleanlæg ved Gestenge*), at cirka 7 hektar af lokalplanområdet lå

i et område, der var udlagt til potentielt affaldsbehandlingsanlæg, hvilket var i modstrid med den gældende kommuneplans retningslinjer for placering af solcelleanlæg. Dog beskrives dette af Jeppesen & Gad (2024) som en *"... mystisk udpegning ..., der stammer helt tilbage fra amternes tid ..."*. Udover denne udpegning, var områdets specifikke anvendelse fastsat til rekreativt område og til placering vindmøller (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2022, s. 12). På baggrund heraf måtte Ringkøbing-Skjern Kommune udarbejde Kommuneplantillæg nr. 9, der for lokalplanområdet sikrede et nyt rammeområde der muliggjorde placering af tekniske anlæg.

Dette tillæg skulle ligeledes sikre rammestyringsprincippet, der indebærer at lokalplaner skal være i overensstemmelse med de overordnede retningslinjer i kommuneplanen, hvilket blev beskrevet i afsnit 4.3. Ifølge Jeppesen & Gad (2024) er der *"... (forud) valgt ikke at lave decideret geografiske udpegninger til solceller eller tekniske anlæg, men i stedet er der blevet vedtaget nogle retningslinjer, for hvilke hensyn som skal tages, når der placeres solceller ..."*. Dermed valgte Ringkøbing-Skjern Kommune i overensstemmelse med planlovens § 11a stk. 1, nr. 5 ikke at udpege konkrete områder til tekniske anlæg, men derimod at fastlægge generelle retningslinjer for deres etablering. Herefter foretog kommunen konkrete vurderinger af hvert enkel projektansøgning. Efter disse vurderinger blev det besluttet af byrådet at igangsætte planlægningen for solcelleanlægget ved Gestenge.

I overensstemmelse med planlovens § 12 stk. 1 pålægges kommunen at "virke for" gennemførelsen af kommuneplanen, som beskrevet i afsnit 5.1. Inden vedtagelsen af Lokalplan nr. 471 - Gestenge Solpark havde byrådet således besluttet og offentliggjort, at Ringkøbing-Skjern Kommune ville planlægge og facilitere op til 1.000 hektar solcelleanlæg. Denne form for styring kan skabe incitament for private udviklere ved at give dem klarhed om kommunens målsætninger og dermed øge deres investeringssikkerhed. Dermed blev det lettere for GreenGo at navigere i planlægningsprocessen og træffe investeringsbeslutninger. Ud over dette specifikke projekt havde Ringkøbing-Skjern Kommune i 2023 modtaget ansøgninger om tilladelse til opstilling af solcelleanlæg på i alt 7.000 hektar (Dagbladet Ringkøbing-Skjern, 2023). Dette antyder, at kommunens politiske erklæring om en målsætning på 1.000 hektar har en påvirkning på private udviklere, som resulterer i handlinger, de måske ikke

ellers ville have foretaget. Hvilket kan forstås i relation til styringsmekanismerne i planlægningen, som blev præsenteret i afsnit 4.3.1.

8.1.2 KOMMUNENS SAMARBEJDE MED UDVIKLER OG BORGERE

I dette afsnit analyseres Ringkøbing-Skjern Kommunes samarbejde med både GreenGo og borgerne i forbindelse med udarbejdelsen og vedtagelsen af Lokalplan nr. 471 - Gestenge Solpark. Formålet er at undersøge eventuelle barrierer, der opstod i planlægningsprocessen, samt at vurdere kommunens evne til at håndtere disse.

SAMARBEJDE MED GREENGO

Virksomheden GreenGo fungerede som privat udvikler i forbindelse med etableringen af solcelleprojektet. Inden ansøgningen til kommunen blev indsendt, tog GreenGo initiativ til at engagere sig med lokalsamfundet og indgå aftaler med de berørte lodsejere. Dette skridt blev taget for at sikre, at lodsejerne var villige til at frigive deres jord til det planlagte solcelleprojekt. Det er ifølge Jeppesen & Gad (2024) også et krav fra kommunens side, idet det sikrer, at de berørte lodsejere er velvilligt indstillede over for den forestående forandring. GreenGo ville ligeledes med projektet ved Gestenge sikre en indbetaling på cirka 8.000.000 kroner til en kommunal grøn pulje i henhold til VE-loven.

Jeppesen & Gad (2024) beskriver samarbejdet med den private udvikler som positivt, idet GreenGo blev betragtet som velforberedt i processen op til projektansøgningen og havde gennemført omfattende forundersøgelser. Dog var lokalbefolkningens holdning til planen ikke lige så positiv, hvilket uddybes i det følgende afsnit.

SAMARBEJDE MED BORGERE

Både i interviewet med Jeppesen & Gad (2024), samt i høringsdokumenterne for udarbejdelsen af Lokalplan nr. 471 - Gestenge Solpark, dokumenteres det, at projektet stødte på betydelig modstand fra lokalsamfundet i løbet af udarbejdelsen af plangrundlaget. Efter opfordring fra byrådet i Ringkøbing-Skjern Kommune blev der etableret en energiforening, der bestod af borgere i området omkring lokalplanområdet, med det formål at undersøge lokalbefolkningens holdninger til det pågældende projekt

(Herning Folkeblad, 2022). Energiforeningen gennemførte en spørgeskemaundersøgelse blandt 280 respondenter, hvoraf 167 besvarede undersøgelsen. Resultaterne af undersøgelsen viste, at 70% af deltagerne mente, at projektet var "en dårlig idé". Overordnet set kan de indsigelser, der fremkom fra Energiforeningen og offentlige høringer, opdeles i følgende kategorier:

Projektstørrelse og placering	Miljømæssige hensyn
Ønske om reduktion af solcelleprojektets størrelse	Natur - bilag IV-arter
Brugen af landbrugsjord til solceller	Faunapassager og beplantning i projektområdet
Lavbundsarealer	Jagt
Placering af step-up transformerstationen	

Infrastruktur og logistik	Økonomiske og politiske aspekter
Trafikforhold på områdets markveje	Modstand mod at projektet har tyske investorer
Er der brug for strømmen?	Forhold til andre store grønne projekter i området

Der eksisterede en udbredt opfattelse blandt lokalbefolkningen af, at deres synspunkter ikke blev tilstrækkeligt hørt, og at beslutningen om vedtagelsen af Lokalplan nr. 471 - Gestenge Solpark blev truffet på forhånd af Ringkøbing-Skjern Kommune. En af borgerne udtrykte dette synspunkt ved at fremhæve "*... følelsen af at løbet er kørt og folk i lokalområdet er blevet metaltrætte ovenpå en lang og trættende proces er stor. At føle ikke at blive hørt, at føle at dette projekt fra byråd og projektmagere bare skal køres igennem, at føle have lavet en masse lokal fodarbejde uden at føle sig hørt og at føle processen på bagsiden har været meget uskon ...*" (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2022, s. 123).

Flere af disse bemærkninger blev besvaret af Ringkøbing-Skjern Kommune med "*... byrådet har valgt at fastholde lokalplanens afgrænsning, idet de indkomne bemærkninger fra offentlighedsfasen, ikke indeholder nye forhold, som ikke allerede er vurderet i planforslagene og miljørapporten ...*" (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2022, s. 103).

Desuden argumenterede Jeppesen & Gad (2024) for, at lokalsamfundet allerede var vant til vedvarende energianlæg i form af vindmøller i området. Dette faktum havde også stor betydning for projektets realisering fra kommunens side. Dog fremgår det af høringsdokumenterne og læserbreve, at lokalbefolkningen mener, at landbrugsjorden stadig vil kunne dyrkes med vindmøller, hvilket vil blive umuligt med placering af solceller (Dagbladet Ringkøbing-Skjern, 2022).

8.1.3 LÆRINGSPUNKTER FRA CASE 1

Lokalplan nr. 471 - Gestenge Solpark illustrerer aspekter ved planlægning og realisering af vedvarende energiprojekter i danske kommuner. Gennem en analyse af denne case og dets interaktion med interessenterne, herunder private udviklere som GreenGo og lokalsamfundet, kan der drages flere værdifulde erkendelser og læring, som kan være relevante for lignende projekter.

Det fremstår klart, at Ringkøbing-Skjern Kommune har udøvet og vist betydelig politisk vilje og mod i udarbejdelsen af lokalplanen. Selvom projektet mødte en betydelig modstand fra lokalsamfundet, valgte kommunen med sin politiske målsætning om etablering af solcelleanlæg på op til 1.000 hektar, at fuldføre projektet. Dette demonstrerer kommunens evne til at navigere mellem politiske målsætninger og lokalbefolkningens modstand.

Desuden viser casen, at politiske målsætninger kan fungere som incitamenter for private udviklere. Ringkøbing-Skjern Kommunes erklæring om at planlægge og etablere op til 1.000 hektar solcelleanlæg tiltrak en betydelig interesse fra private udviklere, hvilket resulterede i en stor mængde ansøgninger om tilladelse til opstilling af solcelleanlæg. Dette understreger betydningen af de abstrakte politiske virkemidler, som blev præsenteret i afsnit 5.3, for at fremme vedvarende energiprojekter.

På den anden side viser casen også udfordringer og barrierer vedrørende kommunikation og inddragelse af lokalsamfundet. Den betydelige modstand fra lokalbefolkningen, dokumenteret gennem høringsprocessen og Energiforeningens spørgeskemaundersøgelse, understreger behovet for en mere omfattende og effektiv kommunikation mellem kommunen, den private udvikler og borgerne. Borgernes følelse af ikke at blive hørt

og manglende gennemsigtighed i beslutningsprocessen kan potentielt underminere tilliden til kommunens handlinger og skabe unødvendige konflikter.

Endelig kan projektet også belyse betydningen af forudgående planlægning og klare rammer i kommuneplanen. De tidligere udpegninger i Ringkøbing-Skjern Kommuneplan 2021-2033, såsom området til potentielt affaldsbehandlingsanlæg og områdets primære anvendelse til landbrugsformål, viste sig at være en uventet hindring for projektets realisering. Hermed kan kommunen udgøre en implementeringsbarriere for dem selv, såfremt disse tidligere udpegninger spænder ben for en fremtidig planlægning.

8.2 CASE 2 - LOKALPLAN SK 66 - SOLCELLEPARK VED FJENNESLEV

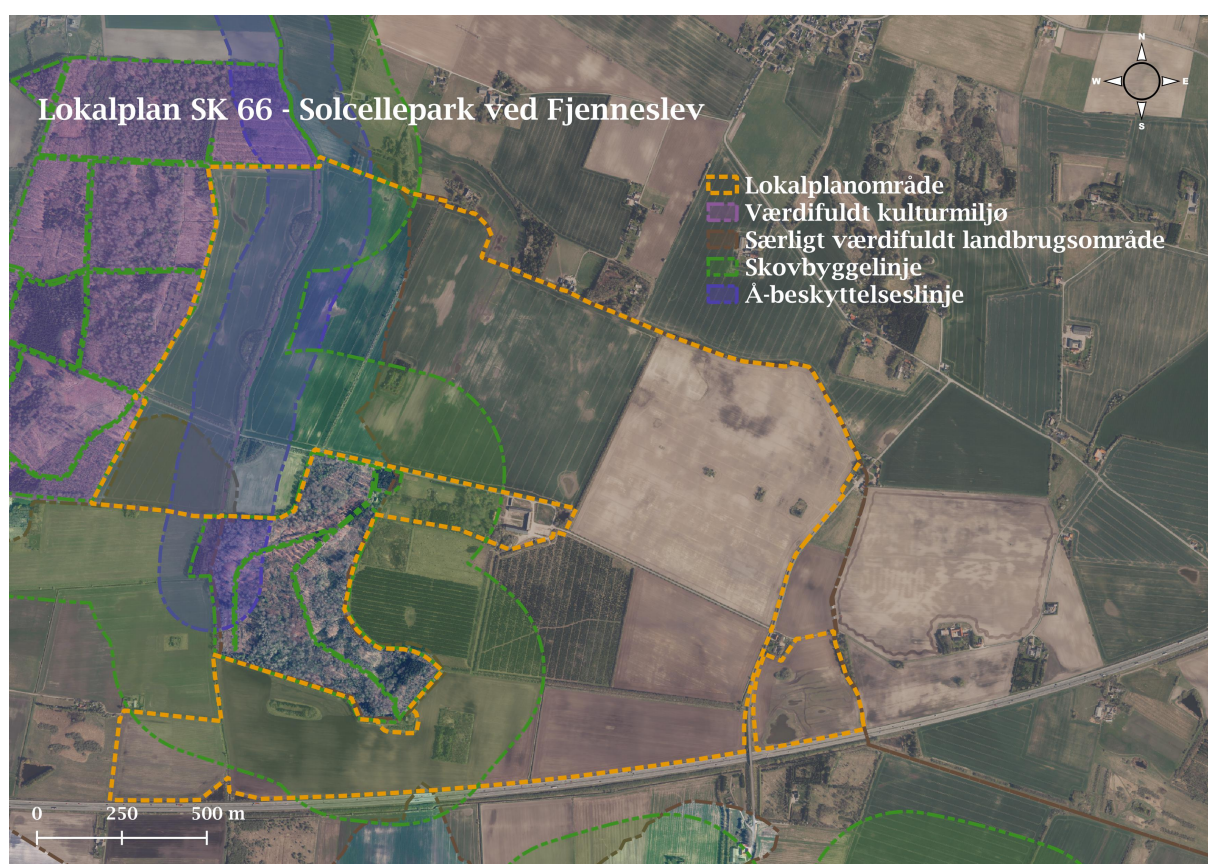
BESKRIVELSE AF PROJEKTET

Denne case omhandler et solcelleprojekt mellem byerne Fjenneslev og Ørslevvester i Sorø Kommune. Sorø Kommune er beliggende på Midsjælland og dækker et areal på 309 kvadratkilometer (Danmarks Statistik, 2024). Denne kommune bør derfor betragtes i kontrast til Ringkøbing-Skjern Kommune, der var den kommune med det største areal i landet.

Valget af denne case er ligeledes baseret på dens overensstemmelse med de fastsatte kriterier i afsnit 7.1.1, idet projektområdet ligger i landzonen og strækker sig over 250 hektar (Sorø Kommune, 2021, s. 4). Derudover opfylder casen også kriterie 2 i kravspecifikationen, idet området ikke tidligere var udpeget i Sorø Kommuneplan som egnet til solcelleanlæg, hvorfor der skulle udarbejdes et kommuneplantillæg, i henhold til planlovens § 13 stk. 1 nr. 1. Projektet blev igangsat af Stiftelsen Sorø Akademi, en privat erhvervsdrivende fond, som ejede de aktuelle landarealer og de nærliggende boliger, hvilket opfylder kriterie 4. Stiftelsen Sorø Akademi har udtrykt ønske om at påtage sig ansvar i kommunens overgang til grøn energi, samtidig kan projektet styrke Stiftelsen Sorø Akademis fremtidige muligheder for at opfylde sit almennyttige formål, herunder driften af Sorø Klosterkirke og Sorø Akademi (Sorø Kommune, 2021, s. 4).

Stiftelsen Sorø Akademi valgte herefter at etablere et samarbejde med Hovedstadens Forsyningsselskab (HOFOR), som udvikler til projektet (Sjællandske Nyheder, 2020).

I maj 2020 traf byrådet i Sorø Kommune beslutningen om at påbegynde processen med udarbejdelsen af Lokalplan SK 66 - Solcellepark ved Fjenneslev. Denne beslutning blev fulgt op af en vedtagelse i oktober 2021, hvor planen blev godkendt sammen med Tillæg 1-2021 til Sorø Kommuneplan 2019-2030. Nedenfor på figur 8.2 præsenteres et oversigtskort over det pågældende lokalplanområde efter dets endelige vedtagelse, inklusive relevante udpegninger fra Sorø Kommuneplan 2019-2030, som uddybes senere i dette afsnit.



Figur 8.2: Egenproduktion af oversigtskort over området omfattet af Lokalplan SK 66 - Solcellepark ved Fjenneslev, inklusive relevante udpegninger fra Sorø Kommuneplan 2019-2030.

Formålet med Lokalplan SK 66 - Solcellepark ved Fjenneslev er at fastsætte forskrifter for etableringen af solcelleanlægget samt tilhørende tekniske installationer. Endvidere er formålet med planen at sikre, at solcelleanlæggets påvirkning af det omkringliggende landskab minimeres, hvilket blandt andet skal opnås gennem bevarelse og nyplantning

af læhegn langs områdets ydre grænse samt sikring af afskærmning og faunapassager inden for området (Sørø Kommune, 2021, s. 4-6). Denne solcellepark var i øvrigt den første lokalplanansøgning, som Sørø Kommune modtog, for opsætning af større solcelleanlæg (Solvang, 2024).

LOKALOMRÅDET

Lokalplanområdet udgør et areal på cirka 250 hektar beliggende i Sørø Kommune ved grænsen til Ringsted Kommune mellem landsbyerne Fjenneslev og Ørslevvester. Det domineres primært af landbrugsjord med dyrkede marker og juletræsplantager. Ligeledes beskrives jorden i området af Solvang (2024), som "*... dårlig landbrugsjord ...*".

Terrænet er generelt fladt med flere beplantningsbælter, der adskiller markerne og omgiver lokalplanområdets ydre grænser. Inden for området er der ingen beboelser, men tæt ved ligger gården Mørup, og bebyggelsen ved et kryds i nærheden ejes af Stiftelsen Sørø Akademi, initiativtageren til projektet. Der findes desuden 15 yderligere beboelser inden for en afstand på 200 meter fra området (Sørø Kommune, 2021, s. 4-5).

Frøsmose Å og Mørup-grøften er naturlige træk gennem området, og der findes også flere mindre vandhuller omgivet af beplantning. Desuden er lokalplanområdet omgivet af infrastruktur som Vestmotorvejen mod syd, jernbanen, der forbinder København med Korsør mod syd, samt højspændingsledninger, der løber langs kommunegrænsen mod nord (Sørø Kommune, 2021, s. 4-5). Med denne infrastruktur menes solcelleparken, af Solvang (2024), at kunne blive "*... afskærmet rigtig fint ...*".

8.2.1 SORØ KOMMUNEPLAN 2019-2030

Forud for Lokalplan SK 66 - Solcellepark ved Fjenneslev blev det vurderet at planen ikke var i overensstemmelse med de gældende kommuneplanrammer. I henhold til planlovens § 13 stk. 1, nr. 1 skulle der ligeledes, udarbejdes et kommuneplantillæg, der sikrede, at lokalplanen ikke var i modstrid med den overordnede planlægning. Det fremgår af Sørø Kommune (2021), at Sørø Kommuneplan 2019-2030 ikke indeholdte rammer for solcelleanlæg ved lokalplanområdet, hvilket skulle udlægges (Sørø Kommune, 2021, s. 18).

Den vestlige del af lokalplanområdet er beliggende inden for et område af værdifuldt kulturmiljø, som er blevet udpeget af Sorø Kommune med henblik på at bevare særligt værdifulde bebyggelser. Imidlertid er lokalplanområdet adskilt fra den primære del af dette kulturmiljø, som er særligt prioriteret med henblik på bevaring. Det bemærkes derfor, at der ikke findes nogen af de definerende elementer, som ligger til grund for udpegningen af kulturmiljøet, inden for lokalplanområdet (Søro Kommune, 2021, s. 19). Solvang (2024) beskriver således også denne udpegning med *"... solcelleanlægget i kulturmiljøet blev diskuteret, og vi talte også om, hvorfor der var en afgrænsning af dette kulturmiljø. Vi spekulerede på, om det måske skyldtes gamle sognegrænser eller lignende, som gjorde, at lokalplanområdet også blev inkluderet ..."*.

Derudover ligger den største del af lokalplanområdet inden for et område, der er udpeget som særligt værdifuldt landbrugsområde. Denne udpegning synes at være i kontrast til retningslinje 4.5.2 i Sorø Kommuneplan 2019-2030, hvori det fastslås, *"... at solcelleanlæg som udgangspunkt ikke bør placeres inden for områder, der er udpeget som beskyttelsesinteresser, herunder særligt værdifulde landbrugsområder ..."*. Hertil påpeger Solvang (2024) dog *"... [at] i dag har de særligt værdifulde landbrugsområder ikke samme betydning som tidligere ..."*. Med anvendelsen af udtrykket "som udgangspunkt" i retningslinje 4.5.2, kombineret med den forklaring, som gives af Solvang (2024), indikerer, at kommunen anvender en retorik, der tillader senere afvigelser fra retningslinjen.

Endeligt var en stort område af den vestlige og sydlige del af lokalplanområdet omfattet af skovbyggelinje, hvor der efter naturbeskyttelseslovens § 17 ikke må placeres bebyggelse og lignende inden for. Ligeledes er der fastlagt en å-beskyttelseslinje på 150 meter langs lokalplanområdet, herved må der heller ikke foretages tilplantninger eller ændringer i terrænet (Søro Kommune, 2021, s. 20-21).

Baseret på disse tidligere udpegninger udarbejdede kommunen Tillæg 1-2021 til Sorø Kommuneplan 2019-2030. Dette tillæg indførte et nyt rammeområde, der åbnede mulighed for placering af tekniske faciliteter. Tillægget indebar også ændringer i en retningslinje, der tillod solcelleanlæg at blive placeret inden for skovbyggelinjen og å-beskyttelseslinjen efter en konkret vurdering.

Sorø Kommune har ligesom Ringkøbing-Skjern Kommune besluttet sig for, ikke på forhånd at udpege konkrete områder til etablering af solceller eller tekniske anlæg. Dette forklarer Solvang (2024) med, at kommunen *"... ikke har nogle super gode landskabsvurderinger, så når vi taler om at udpege områder, skal vi også være sikre på, at solceller stadig kan placeres der. Det vil sige, vi skal ud og undersøge det nærmere, og det har vi ikke mulighed for ..."*. På baggrund heraf har Sorø Kommune i henhold til planlovens § 11a stk. 1, nr. 5 ikke udpeget konkrete områder til tekniske anlæg, men derimod fastlagt nogle generelle retningslinjer for deres etablering.

Sorø Kommuneplan 2019-2030 er baseret på de overordnede temaer, som er formuleret i deres Vision 2026, hvilken har afløst den tidligere Vision 2022, der var den styrende ramme under udarbejdelsen af Lokalplan SK 66 - Solcellepark ved Fjenneslev. Både Vision 2022 og 2026 mangler dog specifikke afsnit, der direkte adresserer Sorø Kommunes målsætninger vedrørende vedvarende energiproduktion (Sorø Kommune, 2023).

8.2.2 KOMMUNENS SAMARBEJDE MED UDVIKLER OG BORGERE

I dette afsnit analyseres Sorø Kommunes samarbejde med både Stiftelsen Sorø Akademi, HOFOR og borgerne i forbindelse med udarbejdelsen og vedtagelsen af Lokalplan SK 66 - Solcellepark ved Fjenneslev. Formålet er at undersøge eventuelle barrierer, der opstod i planlægningsprocessen, samt at vurdere kommunens evne til at håndtere disse.

SAMARBEJDE MED STIFTELSEN SORØ AKADEMI OG HOFOR

Fonden Stiftelsen Sorø Akademi fungerede, sammen med HOFOR, som privat udvikler i forbindelse med etableringen af solcelleprojektet. Stiftelsen Sorø Akademi tog initiativ, til at engagere sig med lokalsamfundet og de berørte naboer, forud for Sorø Kommune modtog lokalplanansøgningen. Eftersom Stiftelsen Sorø Akademi selv ejede hele jorden som lokalplanområdet omfattede, var det ikke nødvendigt at indgå lodsejraftaler. I og med at den private udvikler selv ejede jorden, gjorde det også lettere for kommunen at udarbejde Tillæg 1-2021 til Sorø Kommuneplan 2019-2030, som skulle muliggøre placering af solcelleanlæg på særligt værdifuld landbrugsjord, samt inden for skovbyggelinjen og å-beskyttelseslinjen (Solvang, 2024).

Generelt beskriver Solvang (2024) beskriver samarbejdet med den private udvikler som positivt, idet Stiftelsen Sorø Akademi blev betragtet som velforberedt i processen op til projektansøgningen og havde gennemført omfattende forundersøgelser. Ifølge Solvang (2024) understreges det, at Sorø Kommune ikke var den direkte forfatter af den pågældende lokalplan. Det var derimod Stiftelsen Sorø Akademi i samarbejde med HOFOR, der stod for udarbejdelsen af planen. Derfor bestod kommunens rolle primært i at udføre kvalitetssikring af det grundlæggende arbejde, som udviklerne havde udført. Dette medførte også, at Sorø Kommune ikke havde direkte interaktion med lokalbefolkningen og de berørte naboer på noget tidspunkt i processen. Delvist blev dette begrundet med, at udviklingen af planen fandt sted under den udfordrende COVID-19-pandemi, og desuden overtog den private udvikler fra begyndelsen styringen af processen (Solvang, 2024).

Endelig ville Stiftelsen Sorø Akademi, med projektet også sikre en indbetaling til en kommunal grøn pulje, på mellem 5.600.000 og 7.600.000 kroner, i henhold til VE-loven (Sorø Kommune, 2021, s. 12).

SAMARBEJDE MED BORGERNE

Som tidligere nævnt afholdt Sorø Kommune ikke et borgermøde vedrørende Lokalplan SK 66 - Solcellepark ved Fjenneslev. I stedet blev både kommuneplantillægget og lokalplanen sendt i 8 ugers offentlig høring i overensstemmelse med planlovens §§ 23c og 24. I løbet af denne periode blev der i alt modtaget 19 indsigelser fra lokalbefolkningen, som kan kategoriseres på følgende måde:

Landskab, kulturmiljø og andre udpegninger/beskyttelser	Refleksioner
Beskyttelse af naturområder og biodiversitet	Genskin fra solceller
Indflydelse på lokalt miljø	
Konsekvenser for dyreliv	
Landskabelige hensyn	

Påvirkning af naboejendomme	Natur, dyreliv og bilag IV-arter
Krav til beplantningsbælter	Bekymring for fødevarerøgning for vildt og fugle
Manglende eksisterende beplantning	Bevarelse af vildtets bevægelsesfrihed

Blandt de væsentlige høringssvar rejstes der spørgsmål om solcelleanlæggets placering inden for å-beskyttelseslinjen og skovbyggelinjen samt bekymringer vedrørende indvirkningen på dyreliv og rekreative aktiviteter. Efter en række vurderinger af disse forhold, havde Sorø Kommune ikke fundet tilstrækkelige grunde til at ændre i planforslaget. Dette skyldtes kommunens overbevisning om, at solcelleanlægget kunne implementeres uden betydelige negative påvirkninger på landskabelige, naturmæssige og rekreative interesser, herunder indvirkningen på de berørte naboer. Kommunen argumenterede ligeledes med at der *"... er ... brug for grøn produktion, for at nå målet om en 70% reduktion af drivhusgasser i 2030 ..."* (Sorø Kommune, 2021, s. 13).

8.2.3 LÆRINGSPUNKTER FRA CASE 2

Casen Lokalplan SK 66 - Solcellepark ved Fjenneslev viser en række pointer, som andre kommuner kan drage nytte af i deres egne planlægningsprocesser, når det kommer til vedvarende energiprojekter og samarbejdet med private udviklere og borgerne.

Her illustreres det hvordan en privat udvikler, i dette tilfælde Stiftelsen Sorø Akademi i samarbejde med HOFOR, kan være initiativtager til et større vedvarende energiprojekt. Denne model, hvor private aktører tager lederskab i projekter, kan være gavnlig for kommunen, da det reducerer byrden på kommunale ressourcer og ekspertise, især i dette tilfælde hvor kommunen ikke har særlige kompetencer inden for området.

En anden observation er, at Lokalplan SK 66 - Solcellepark ved Fjenneslev var den første ansøgning, Sorø Kommune modtog til opsætning af solcelleanlæg. Dette indikerer, at kommunen muligvis ikke har været aktiv i at tiltrække eller fremme vedvarende energiprojekter i samme omfang som Ringkøbing-Skjern Kommune. Dette kunne delvist skyldes en manglende klarhed i kommunens overordnede politikker og planer vedrørende vedvarende energi, som ikke er klart specificeret i Sorøs Vision 2022 eller 2026. Herved har kommunen ikke gjort væsentligt brug af sine politiske virkemidler, der blev analyseret i afsnit 5.3.

Desuden viser casen behovet for politisk vilje og fleksibilitet i planlægningsprocessen. Sorø Kommune måtte udarbejde Tillæg 1-2021 til Sorø Kommuneplan 2019-2030, for at tillade solcelleparken i områder, der var udpeget som værdifulde kulturmiljøer og særligt værdifulde landbrugsområder. Dette understreger vigtigheden af at have politiske retningslinjer og mål, der er klare og fleksible nok til at imødekomme skiftende behov og omstændigheder.

Endelig illustrerer casen også, at kommunen bør være proaktiv i at udpege områder egnet til vedvarende energianlæg. Imens Sorø Kommune valgte ikke at udpege specifikke områder, viser erfaringen fra Lokalplan SK 66 - Solcellepark ved Fjenneslev, at en mere aktiv tilgang til planlægning kunne have tiltrukket flere vedvarende energiprojekter til kommunen og skabt større klarhed for både udviklere og borgere.

8.3 CASE 3 - LOKALPLAN 644 - VINDMØLLEPARK VED OVERGAARD

BESKRIVELSE AF PROJEKTET

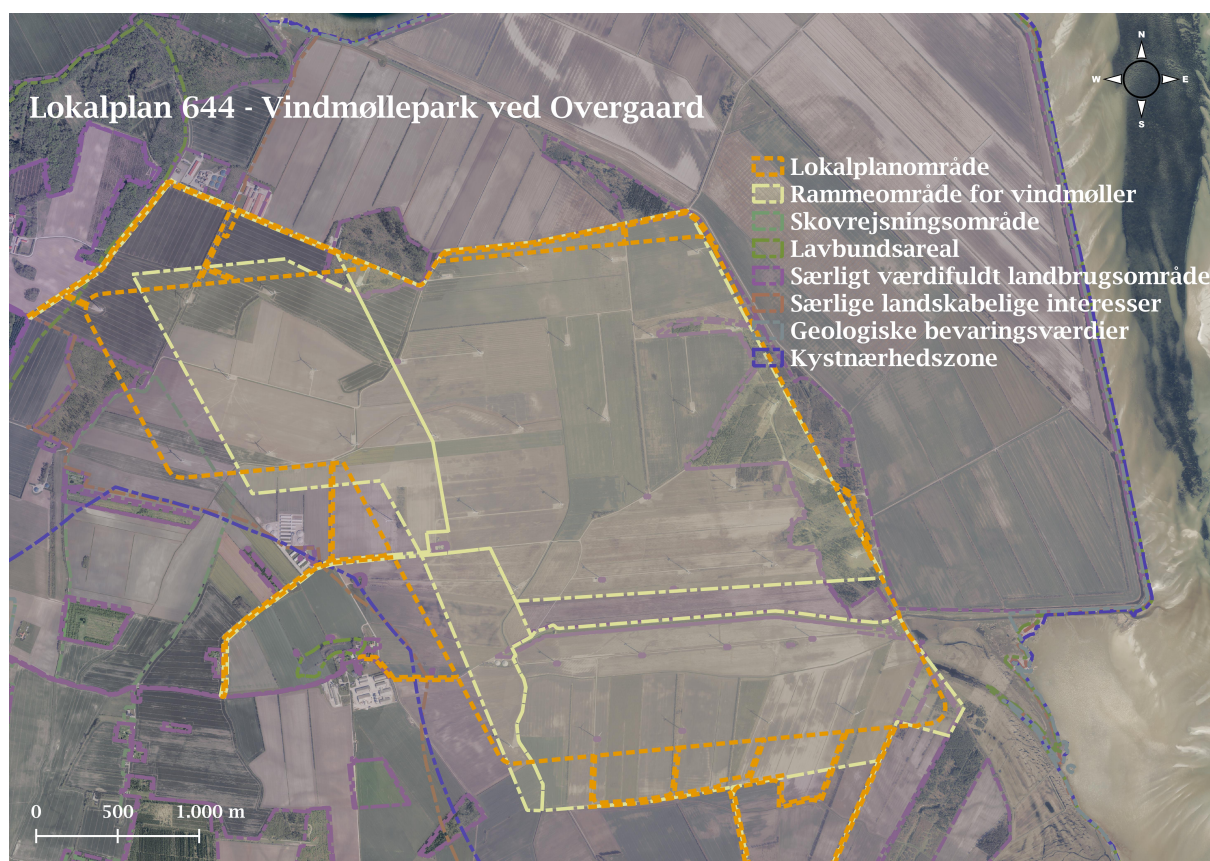
Denne case omhandler et vindmølleprojekt, sydøst for Overgaard i den nordøstlige del af Randers Kommune. Randers Kommune er beliggende i Østjylland, og strækker sig fra Mariager Fjord i nord til Gudenåen i syd. Med et areal på 748 kvadratkilometer er det en af de større kommuner i Danmark (Danmarks Statistik, 2024).

Valget af denne case er begrundet i dens overensstemmelse med de specificerede kriterier beskrevet i afsnit 7.1.1. Projektområdet er beliggende i landzone og dækker et areal på 1.015 hektar, hvor der planlægges opstillet 46 vindmøller på land, hvilket i 2022 gjorde den til Danmarks største vindmøllepark på land (Green Power Denmark, 2022). Denne case opfylder kriterie 1 og 3 i kravspecifikationen, idet området allerede var udpeget som egnet til vindmøller i Randers Kommuneplan, og projektet var initieret og fremmet af Randers Kommune.

For at inkludere fire af de planlagte vindmøller, som var placeret uden for det oprindeligt udpegede område, blev det dog nødvendigt for Randers Kommune at udvide rammeområdet, hvilket førte til udarbejdelsen af Tillæg 4 til Kommuneplan 2017 i overensstemmelse med planlovens § 13 stk. 1, nr. 1 (Randers Kommune, 2017a, s. 6-9).

I forbindelse med en revision af Randers Kommuneplan 2017 blev der i juni 2016 afholdt en fire uger lang fordebat om revision af kommuneplanens rammer for vindmøller, i henhold til planlovens § 23a stk. 2, som kræver en revision af kommuneplanerne hvert fjerde år. Et centralt emne i denne fordebat var spørgsmålet om en udvidelse af vindmølleområdet ved Overgaard mod vest. Den 3. oktober 2016 traf byrådet beslutning om at fastholde muligheden for opstilling af 150 meter høje vindmøller ved Overgaard. Denne beslutning ledte til igangsættelse af plangrundlaget for Lokalplan 644 - Vindmøllepark ved Overgaard og Tillæg 4 til Kommuneplan 2017.

Nedenfor på figur 8.3 præsenteres et oversigtskort over det pågældende lokalplanområde efter dets endelige vedtagelse, inklusive relevante udpegninger fra Randers Kommuneplan 2017, som uddybes senere i dette afsnit.



Figur 8.3: Egenproduktion af oversigtskort over området omfattet af Lokaltplan 644 - Vindmøllepark ved Overgaard, inklusive relevante udpegninger fra Randers Kommuneplan 2017.

Lokaltplan 644 - Vindmøllepark ved Overgaard fastlægger rammerne for opstilling af 46 nye vindmøller med tilhørende fundamenter, veje, arbejdsarealer og midlertidige oplagspladser. Vindmøllerne skal have en totalhøjde mellem 148 og 149,99 meter og opstilles i et system med en ensartet indbyrdes afstand på cirka 525 meter. Lokaltplanen tillader også udvidelse af den eksisterende transformerstation. Området er opdelt i tre delområder, hvor alle vindmøller inden for et delområde skal have samme rotordiameter (Randers Kommune, 2017a, s. 5-8).

LOKALOMRÅDET

Lokalområdet ved Overgaard, der udgør mere end 1000 hektar, er karakteriseret ved sine gode vindressourcer og store, flade, ubeboede landbrugsarealer. Området har få naboer, hvoraf størstedelen af de nærmeste beboelser ejes af projektdeltagere. Dette område huser allerede en eksisterende vindmøllepark med 30 vindmøller, hvoraf 20 blev etableret i 2002 og 10 i 2008 (Randers Kommune, 2018).

Overgaard-området er således blevet udpeget i region- og kommuneplaner gennem de sidste 20 år som et egnet område for vindmølleopstilling, og der er allerede etableret en betydelig vindmøllepark (Randers Kommune, 2017b). Dette underbygger områdets vedvarende rolle i produktionen af vindenergi i regionen og dets strategiske betydning for Randers Kommunes energiforsyning.

8.3.1 RANDERS KOMMUNEPLAN 2017 OG 2021

I dette speciale tages der udgangspunkt i Randers Kommuneplan 2021, selvom den gældende plan under planlægningen af vindmølleparken var Randers Kommuneplan 2017. I henhold til de dynamiske bestemmelser, kræver planlovens § 23a stk. 2, at kommunerne reviderer kommuneplanerne hvert fjerde år. Det fremgår af Randers Kommune (2021b) at der ikke er sket ændringer i kommuneplanen vedrørende Overgaard-området eller temaet omkring tekniske anlæg, herunder vindmøller. Dette sikrer kontinuitet i denne analyse og gør det muligt at anvende den nyeste plan som referencepunkt uden at kompromittere relevansen af det oprindelige planlægningsgrundlag.

Randers Kommune adskiller sig fra casene i Ringkøbing-Skjern Kommune og Sorø Kommune ved allerede at have udpeget specifikke områder, der anses som egnede til vindmøller. I Randers Kommuneplan 2021 er det præciseret, vindmøller udelukkende kan opstilles inden for områder, der er udpeget til vindmølleområder i kommuneplanen, i henhold til planlovens bestemmelser. Nye vindmølleområder kan kun etableres gennem et tillæg til kommuneplanen, hvilket også var nødvendigt i de tidligere cases (Randers Kommune, 2021a).

Randers Kommuneplan indeholdt specifikke fire rammeområder for vindmøller, hvor der kunne opstilles vindmøller med en totalhøjde på mellem 125 og 150 meter. For at imødekomme behovet for en større sammenhængende vindmøllepark ved Overgaard blev der udarbejdet Tillæg 4 til Kommuneplan 2017, som etablerede ét samlet rammeområde for hele vindmølleparken. Dette tillæg var nødvendigt, da fire ønskede mølleplaceringer lå uden for de eksisterende rammeområder (Randers Kommune, 2017a, s. 27).

Det fremgår af miljørapporten, der blev udarbejdet i forbindelse med Lokalplan 644 - Vindmøllepark ved Overgaard og Tillæg 4 til Kommuneplan 2017, at én mølleplacering ligger inden for skovrejsningsområde, men opstillingen af vindmøllen vurderes ikke at hindre eventuel skovtilplantning på de omkringliggende arealer. Derudover placeres 40 vindmøller inden for udpegningen af særligt værdifuldt landbrugsområde, heraf 11 på nye placeringer. Vindmøllerne optager relativt små arealer, og vejanlæggene placeres med størst mulig hensyntagen til landbrugsmæssige interesser, hvilket gør det muligt at tilbageføre arealerne til landbrugsdrift efter ophør af vindmølledriften (Randers Kommune, 2017a, s. 29).

Lokalplanområdet ligger også på lavbundsarealer, som ikke indgår i udpegningen af mulige vådområder. Anlæggene vurderes at kunne tåle forhøjet vandstand og vil ikke hindre naturgenopretning. Ved permanente vandstigninger kan der dog være behov for justeringer af vejes og kranpladsers niveau. 12 møller placeres i områder med særlige landskabelige interesser og geologiske bevaringsværdier. Disse forhold er redegjort for i miljørapporten, hvor det konkluderes, at de store tekniske anlæg vil indgå i et samlet opstillingsmønster, der passer til det åbne, flade landskab (Randers Kommune, 2017a, s. 30).

Hele vindmølleparken ligger inden for kystnærhedszonen, hvor fem vindmøller placeres i områder, der friholdes for bebyggelse. Vindforholdende og eksisterende infrastruktur i området begrundes placeringen i kystnærhedszonen. Endvidere vurderes vindmøllerne ikke at have væsentlig betydning for kulturhistoriske værdier i de værdifulde kulturmiljøer, hvori 17 møller placeres, heraf fem nye placeringer (Randers Kommune, 2017a, s. 31).

8.3.2 KOMMUNENS SAMARBEJDE MED UDVIKLER OG BORGERE

I dette afsnit analyseres Randers Kommunes samarbejde med både Eurowind og Wind Estate og borgerne i forbindelse med udarbejdelsen og vedtagelsen af Lokalplan 644 - Vindmøllepark ved Overgaard. Formålet er at undersøge eventuelle barrierer, der opstod i planlægningsprocessen, samt at vurdere kommunens evne til at håndtere disse.

SAMARBEJDE MED EURO WIND OG WIND ESTATE

Efter at Randers Kommune påbegyndte udarbejdelsen af plangrundlaget for Lokalplan 644 - Vindmøllepark ved Overgaard, henvendte SE Blue Renewables sig til kommunen med henblik på at agere som private opstillere for projektet. SE Blue Renewables blev senere solgt til Euro Wind, som i 2022 installerede 26 vindmøller inden for lokalplanområdet. Samtidig købte Wind Estate rettighederne til at opsætte de resterende 20 vindmøller, som var planlagt i lokalplanen (Green Power Denmark, 2022).

Den politiske erklæring om en udbygning af vindmøller i området ved Overgaard, medførte således, at Randers Kommune forud for udvælgelsen af den private udvikler modtog mange ansøgninger, som alle blev politisk prioriteret og debatteret (Planlægger, 2024). Dette kan illustrere, hvordan kommunal planlægning kan påvirke og dirigere private udviklers handlinger, hvilket kan forstås i relation til styringsmekanismerne, der blev præsenteret i afsnit 4.3.1.

Da det var Randers Kommune, der selv initierede planlægningen af vindmølleparken, fokuserer dette speciale ikke yderligere på det efterfølgende samarbejde med Euro Wind og Wind Estate, da dette samarbejde først opstod efter vedtagelsen af Lokalplan 644 - Vindmøllepark ved Overgaard og Tillæg 4 til Kommuneplan 2017.

SAMARBEJDE MED BORGERNE

Randers Kommune har i forbindelse med Lokalplan 644 - Vindmøllepark ved Overgaard afholdt borgermøder samt 10 ugers offentlig høring. Derudover har kommunen haft et øget fokus på at inddrage og kompensere de nærmeste naboer. Inden for en radius af 1.000 meter fra de foreslåede vindmøller er der fem beboelser, der ikke er ejet af projektdeltagere. Af disse har projektudviklerne indgået aftaler om økonomisk kompensation gennem opkøb af tre boliger, hvilket kan ses i relation til den aktive jordpolitik som beskrevet i afsnit 5.2. Af de 41 boligejendomme inden for 1.500 meter er 25 direkte involveret i projektet som lodsejere og/eller vindmølleejere. De resterende 16 naboer var blevet tilbudt økonomisk kompensation, hvoraf seks indgik aftaler, fem afviste kompensation, én overvejede tilbuddet, og fire havde ikke indgået

aftale på grund af uenighed om erstatningsbeløbet. I løbet af den offentlige høring, modtog kommunen 19 høringssvar, hvoraf 15 var fra borgere. Disse høringssvar kan inddeles i fire hovedkategorier:

Miljø og naturbeskyttelse Hvordan påvirker vindmøller lokalmiljøet og biodiversiteten? Hvordan kan ændringer i naturen og landskabet håndteres og minimeres?	Infrastruktur og anlægsarbejde Hvad er de infrastrukturelle udfordringer ved anlægsarbejdet? Hvordan integreres teknisk infrastruktur med vindmølleprojektet? Hvordan kan opstillingsmønstre og etaper planlægges effektivt?
Visuelle og landskabsmæssige forhold Hvordan påvirker vindmøller det visuelle landskab? Hvordan kan visuelle gener fra vindmøller visualiseres og minimeres?	Planlægning og økonomi Hvordan sikres økonomisk retfærdighed og kompensation til berørte parter? Hvilke alternative energiløsninger og opgraderinger er mulige?

Flere høringssvar omhandlede bekymringer for, hvordan vindmøllerne ville påvirke lokalmiljøet og biodiversiteten og her blev der rejst specifikke spørgsmål om støj, skyggekast, beskyttelse af bilag IV-arter og fugle. Yderligere bekymringer omfattede påvirkningen af Natura 2000-områder, naturbeskyttelsesområder, idyllisk natur og stilhed samt landskabets visuelle integritet.

Randers Kommune understregede, at vindmølleprojektet var i overensstemmelse med deres overordnede planlægningsstrategi og de udførte miljøvurderinger. Kommunen fremhævede, at området allerede var udlagt til vindmøller i henhold til planlovens § 12 stk. 1, som pålægger dem at "virke for" kommuneplanens gennemførelse. Denne argumentation er også blevet anvendt i casen fra Ringkøbing-Skjern Kommune, hvilket indikerer en konsistent anvendelse af lovgivningen på tværs af forskellige kommunale projekter.

Ligeledes beskrives vedtagelsen af Lokalplan 644 - Vindmøllepark ved Overgaard og Tillæg 4 til Kommuneplan 2017 også med at *"... det er meget forskelligt, hvordan folk reagerer. Nogen kan se, at det er noget, vi bliver nødt til for den grønne omstilling. Andre øjner en mulighed for en god pris for deres jord eller lejeaftale i de næste 30 år, imens andre gerne vil have aftale om billig strøm. De sidste er dem, som bare ikke vil have anlæggene uanset, hvordan det bliver gjort ..."* (Planlægger, 2024). Denne udtalelse kan relateres til Randers Kommunes rolle som planlægningsmyndighed og forvaltningsmyndighed, hvor kommunen anvender politiske virkemidler for at opnå maksimal kontrol over udviklingen i området ved Overgaard. Kommunens strategiske brug af virkemidlerne fremhæver dens aktive rolle i styringen og faciliteringen af den grønne omstilling gennem vedvarende energiprojekter.

8.3.3 LÆRINGSPUNKTER FRA CASE 3

Casen Lokalplan 644 - Vindmøllepark ved Overgaard giver flere indsigter og erfaringer, som andre kommuner kan anvende i deres planlægningsprocesser vedrørende vedvarende energiprojekter.

For det første viser projektet fordelene ved at planlægge for områder, der allerede er udpeget i kommuneplanen til tekniske anlæg. Dette kan lette planlægningsprocessen, da lokalbefolkningen synes mere indstillet på ændringer i sådanne områder. Randers Kommune har således vist en effektiv brug af deres overordnede planlægningsstrategi og planlovens bestemmelser, hvilket har sikret kontinuitet og forudsigelighed for både borgere og udviklere.

En anden pointe er fordelene ved at samle større vedvarende energiparker på ét sted fremfor at sprede dem. Denne tilgang kan være særlig fordelagtig i kommuner med tilstrækkelige arealer til rådighed, som det er tilfældet for Randers Kommune. Hvilket stemmer overens med statens tiltag, ved at udpege 32 større områder på nationalt plan til etablering af større vedvarende energiparker, som beskrevet i afsnit 4.2. Samtidig viser casen, at selv i områder med mange restriktive udpegninger, kan politiske ambitioner og mål fremme realiseringen af store energiprojekter. Randers Kommunes evne til at benytte politiske virkemidler effektivt har her været afgørende,

da politiske prioriteringer ofte kan overgå juridiske barrierer, især når bestemmelserne i kommuneplanen er formuleret med en fleksibel retorik som ”som udgangspunkt” og ”kræver undersøgelse”.

Randers Kommunes tilgang til planlægning af vindmøller kan også ses i relation til styringsmekanismerne præsenteret afsnit 4.3.1. Styring anvendes som et dynamisk forhold mellem aktører, hvor kommunen søger at påvirke private udviklere til at gennemføre projekter i overensstemmelse med kommunens mål og udpegninger. Dette blev tydeligt i samarbejdet med private udviklere som Eurowind og Wind Estate, hvor kommunen formåede at tiltrække og koordinere med private aktører for at realisere vindmølleprojektet.

De politiske virkemidler knytter sig til kommunernes beføjelser både som planlægningsmyndighed og som forvaltningsmyndighed. Disse virkemidler har primært en overordnet karakter og er rettet mod den generelle styring af kommunens aktiviteter, særligt den tilgang, der anvendes i planlægningsprocessen. Kommunerne kan vælge at koordinere den fysiske, sektorielle og økonomiske planlægning tæt for at opnå maksimal kontrol over udviklingen. Gennem en sådan styring kan kommunen sikre, at private udviklere er bekendt med betingelserne for etablering af vedvarende energianlæg og dermed opnår større sikkerhed i deres investeringer, som beskrevet i afsnit 5.3. I denne case har de private udviklere været meget opmærksomme omkring betingelserne, idet lokalplanens indhold er meget konkret med hensyn til antallet af vindmøller og deres placering.

På baggrund af projektet ved Overgaard kan det konkluderes, at en aktiv og strategisk planlægning, kombineret med politisk vilje og samarbejde med private aktører, kan føre til succesfuld implementering af større vedvarende energiprojekter. Dette kan skabe et robust fundament for fremtidige initiativer og fremmer kommunens bidrag til den grønne omstilling.

Kapitel 9

KOMMUNALE ANBEFALINGER

Dette kapitel har til formål at præsentere resultaterne fra de tre undersøgte cases, hvorefter en række anbefalinger målrettet kommunale planlæggere og kommunalbestyrelser, formuleres. Kapitlet struktureres efter to centrale temaer, der fremhæver de mest betydningsfulde læringspunkter fra caseanalysen. I hele kapitlet refereres der til de indledende analyser fra foranalysen for at sikre en sammenhængende diskussion af resultaterne.

9.1 SAMMENFATNING AF CASEANALYSE

For at kunne diskutere resultaterne fra det kumulative multi-casestudie er det vurderet nødvendigt at lave en kort sammenfatning af hver case. Herunder er de vigtigste punkter fra hver case, oplistet.

CASE 1 FRA RINGKØBING-SKJERN KOMMUNE

- Lokalplan nr. 471 - Gestenge Solpark blev iværksat af GreenGo, et privat udviklerfirma, og omfattede et solcelleprojekt mellem Lem, Dejbjerg og Stauning i Ringkøbing-Skjern Kommune
- Projektet strakte sig over 379 hektar, hvoraf 322 hektar var reserveret til solcelleanlæg, og det blev vedtaget i oktober 2022, efter at det oprindelige område var blevet reduceret fra 560 hektar
- Lokalplanen indeholdt bestemmelser om placering af solcelleanlæg, tekniske installationer, faunapassager og genetablering af området efter anlæggets levetid
- Området var primært landbrugsjord, men oplevede stigende udfordringer med afgrødedyrkning og lavbundsarealer. Lokalsamfundet var præget af gårdanlæg

og spredte bebyggelser, imens nærliggende byer som Lem havde industri- og erhvervsområder samt boligområder

- Inden vedtagelsen af Lokalplan nr. 471 krævede planloven et kommuneplantillæg, da det oprindelige område ikke var udpeget til solcelleanlæg i kommunens overordnede planer
- Kommunen valgte ikke at udpege specifikke områder til tekniske anlæg i kommuneplanen, men fastlagde generelle retningslinjer, hvilket tiltrak private udviklere
- Samarbejdet mellem kommunen og GreenGo blev positivt vurderet, men projektet stødte på modstand fra lokalsamfundet, dokumenteret gennem Energiforeningens undersøgelse, hvor 70% af deltagerne anså projektet for at være en dårlig idé
- Lokalbefolkningen følte sig ikke hørt i beslutningsprocessen, hvilket skabte konflikter

CASE 2 FRA SORØ KOMMUNE

- Lokalplan SK 66 - Solcellepark ved Fjenneslev blev iværksat af Stiftelsen Sorø Akademi og omhandler et solcelleprojekt på 250 hektar mellem Fjenneslev og Ørslevvester i Sorø Kommune, Midtsjælland
- Lokalplanen fastsætter regler for solcelleanlæggets etablering og påvirkning af landskabet
- Området er landbrugsjord med juletræsplantager og beplantningsbælter og er omgivet af infrastruktur som motorveje og jernbane
- Planen krævede et kommuneplantillæg, da området ikke tidligere var udpeget til solcelleanlæg. Dette Tillæg 1-2021 til Sorø Kommuneplan 2019-2030 ændrede rammerne og tillod solcelleanlæg på særligt værdifuld landbrugsjord
- Sorø Kommune valgte ikke at udpege specifikke områder til tekniske anlæg, men fastlagde generelle retningslinjer
- Sorø Kommune afholdte ingen borgermøder, men lokalbefolkningen havde mulighed for at komme med indsigelser under offentlig høring
- Sorø Kommune afviste indsigelser og fastholdt planen med henvisning til behovet for grøn energi og reduktion af drivhusgasser

CASE 3 FRA RANDERS KOMMUNE

- Lokalplan 644 - Vindmøllepark ved Overgaard blev iværksat af Randers Kommune og omhandler et stort vindmølleprojekt sydøst for Overgaard i den nordøstlige del af Randers Kommune
- Projektområdet dækker et areal på 1.015 hektar, og der planlægges opstillet 46 vindmøller med en totalhøjde mellem 148 og 149,99 meter. Dette gør projektet til Danmarks største vindmøllepark på land i 2022
- Området var allerede udpeget som egnet til vindmøller i Randers Kommuneplan, men det var nødvendigt at udvide rammeområdet for at inkludere fire af de planlagte vindmøller. Dette førte til udarbejdelsen af Tillæg 4 til Kommuneplan 2017
- I juni 2016 afholdt kommunen en fordebat om revision af kommuneplanens rammer for vindmøller, som ledte til beslutningen om at fastholde muligheden for opstilling af 150 meter høje vindmøller ved Overgaard
- Lokalplan 644 fastlægger rammerne for opstilling af vindmøllerne, inklusive fundamenter, veje, arbejdsarealer og midlertidige oplagspladser, samt en udvidelse af den eksisterende transformerstation
- Området er karakteriseret ved gode vindressourcer og store, flade landbrugsarealer med få naboer, hvoraf de fleste er projektdeltagere. Området huser allerede en eksisterende vindmøllepark med 30 vindmøller etableret i 2002 og 2008
- Høringssvarene fra borgerne omhandlede miljø- og naturbeskyttelse, visuelle og landskabsmæssige forhold, samt planlægning og økonomi. Kommunen besvarede bekymringerne ved at understrege projektets overensstemmelse med deres overordnede planlægningsstrategi og miljøvurderinger

9.2 KOMMUNEPLANEN SOM ET VÆRKTØJ

Med udgangspunkt i de tre analyserede cases kan der opstilles en række konkrete anbefalinger til kommunale planlæggere for at forbedre planlægningsprocessen for større vedvarende energianlæg. Anbefalingerne er organiseret i to hovedkategorier; **strategisk udpegning af egnede områder** og **balancering af interesser**.

For hver kommune skal der foreligge en kommuneplan i henhold til planlovens § 11, som beskrevet i afsnit 5.1, og her skal kommuneplanen som et centralt styringsredskab guide udviklingen af vedvarende energianlæg ved at skabe klare rammer og sikre forudsigelighed for både borgere og private udviklere. Erfaringerne fra caseanalysen i Ringkøbing-Skjern Kommune, Sorø Kommune, og Randers Kommune viser forskellige tilgange og udfordringer ved brugen af kommuneplanen som værktøj. Nedenfor uddybes, hvordan kommuneplanen kan anvendes strategisk i kommunal planlægning af større vedvarende energianlæg.

STRATEGISK UDPEGNING AF EGNEDE OMRÅDER

En proaktiv udpegning af egnede områder for vedvarende energianlæg i kommuneplanen kan skabe en struktureret og forudsigelig ramme for både udviklere og borgere. Randers Kommune viste, at en forudgående udpegning af områder til tekniske anlæg kan lette planlægningsprocessen og mindske modstanden fra lokalbefolkningen. Ved at identificere og udpege specifikke områder til sol- og vindenergi kan kommunen signalere klare prioriteringer og forventninger til udviklingen af vedvarende energi inden for et specifikt område. Dette blev yderligere understreget i Ringkøbing-Skjern Kommune, hvor der blev udarbejdet en lokalplan, eftersom kommunen havde klare politiske mål om etablering af solcelleanlæg på op til 1.000 hektar i kommunen. Denne tilgang vurderes at være medvirkende til tiltrækning af private udviklere, og viser vigtigheden af at integrere kommuneplanen med lokalplaner for at sikre kontinuitet og fremdrift i projekterne, hvilket også blev beskrevet i afsnit 4.3.

Kommunale målsætninger spiller en afgørende rolle i planlægningen og implementeringen af vedvarende energiprojekter. Casen fra Ringkøbing-Skjern Kommune illustrerer, hvordan klare målsætninger kan skabe en fordelagtig ramme for private investeringer i vedvarende energiprojekter og samtidig fremhæve de udfordringer, der opstår i interaktionen med lokalsamfundet. Ringkøbing-Skjern Kommune fastsatte en målsætning om at planlægge og facilitere op til 1.000 hektar solcelleanlæg. Denne klare målsætning fungerede som en styringsmekanisme, som beskrevet i afsnit 4.3.1, der skabte incitamenter for private udviklere som GreenGo til at investere i solcelleprojekter i kommunen. Ved at offentliggøre en målsætning, signalerede kommunen sin støtte til

vedvarende energianlæg, hvilket muligvis var udslagsgivende til at kommunen modtog ansøgninger for samlet arealer over 7.000 hektar. Dette kan også ses i kontrast til casen fra Sorø Kommune, hvor kommunen ikke havde offentliggjort en kommunal målsætning, hvilket medvirkede til at Lokalplan SK 66 - Solcellepark ved Fjenneslev var den første ansøgning til solcelleanlæg, som kommunen modtog.

Denne strategi kan ses som et udtryk for det som Lundquist (1987) beskriver som en kombination af evne og vilje. Kommunen skal have evnen til at udforme og vedtage relevante lokalplaner og kommuneplantillæg, imens viljen til at fremme vedvarende energiprojekter blev vist gennem politiske målsætninger og offentlig støtte.

Derudover illustrerer casene fra Randers Kommune og Sorø Kommune, at selv i områder med mange restriktive udpegninger kan politiske ambitioner og mål fremme realiseringen af større vedvarende energiprojekter. Kommunernes evne til at bruge fleksible virkemidler, der indeholder retorik som "som udgangspunkt" og "kræver undersøgelse", kan være afgørende for at overvinde juridiske barrierer. Dette kan skabe mulighed for at tilpasse planlægningen til skiftende behov og teknologiske fremskridt uden at skulle revidere hele kommuneplanen. Denne antagelse opbakkes ligeledes af Ekelund, som udtaler i en mailkorrespondance med specialegruppen, at "*... kommuneplanen er et meget stærkt værktøj i forhold til klimaforebyggelse ...*", hvilket henviser til kommuneplanens styring af kommunens aktiviteter. Det blev ligeledes påvist i afsnit 5.3, at kommunerne kan opnå maksimal kontrol udviklingen i kommunen, gennem en tæt koordinering mellem den fysiske, sektorielle og økonomiske planlægning.

Casen fra Sorø Kommune viser nødvendigheden af at kunne tilpasse kommuneplanen gennem tillæg for at tillade nye energiprojekter. Sorø Kommune og Randers Kommune måtte udarbejde et tillæg til kommuneplanen for at muliggøre etableringen af solcelleanlæg i områder, der var udpeget som værdifulde kulturmiljøer og særligt værdifulde landbrugsområder. Dette understreger behovet for fleksible og tilpasningsdygtige planlægningsrammer, der kan imødekomme skiftende politiske og samfundsmæssige prioriteter.

BALANCERING AF INTERESSER

Kommuneplanen, samt kommunernes overordnede indsats for en firedobling af sol- og vindenergi på land, bør integrere langsigtede klimaambitioner. Ringkøbing-Skjern Kommunes mål om en betydelig udbygning af solcelleanlæg blev motiveret af politiske målsætninger om at øge den vedvarende energiproduktion, hvilket fremmer private udvikleres tilgang til bæredygtig udvikling. Som beskrevet i afsnit 4.3, kan plansystemet bruges som et værktøj til at forhindre uønsket udvikling, men det kan ikke alene garantere en ønsket udvikling. Derfor er det vigtigt, at kommuneplanen ikke kun fungerer som en barriere mod uønskede projekter, men også som en igangsætter for ønskede udviklinger. Dette kræver, at kommunerne udviser strategisk planlægning og inkluderer konkrete retningslinjer og politiske incitament i kommuneplanen og kommunens overordnede målsætninger for at tiltrække og fremme vedvarende energiprojekter.

Kommuneplanen bør anvendes som et redskab til at facilitere dialog og samarbejde mellem kommunen, borgere og private udviklere. Dette indebærer at sikre borgerinddragelse tidligt i planlægningsprocessen og skabe transparente kommunikationskanaler. Erfaringerne fra Ringkøbing-Skjern Kommune viser, at manglende gennemsigtighed kan føre til betydelig modstand fra lokalsamfundet. Derfor bør kommunerne aktivt inkludere borgernes indsigelser i udarbejdelsen af kommuneplanen og løbende informere om planlægningens fremdrift og betydning.

Kommuner kan ligeledes drage fordel af at etablere samarbejder med private udviklere med klare og forudsigelige rammer. Som set i casen fra Randers Kommune, kan en klar udpegning af egnede områder i kommuneplanen gøre det lettere for private aktører at planlægge og investere i vedvarende energianlæg. Kommunerne bør fremme en åben dialog med private udviklere for at forstå deres behov og udfordringer, og arbejde sammen om at finde løsninger, der fremmer bæredygtig energiproduktion. Dog er kommunernes handlefrihed begrænset af kommunalfuldmagten, som beskrevet i afsnit 5.2. Denne juridiske ramme begrænser kommunernes mulighed for at udvise præference og indgå handler med kommunal jord, således at de ikke kan favorisere specifikke private udviklere fremfor andre.

Kommuneplanen skal balancere forskellige interesser og potentielle konflikter mellem bevaring af natur- og kulturværdier og behovet for at udvikle vedvarende energianlæg. Alle tre cases illustrerer, hvordan udarbejdelse af kommuneplantillæg kan muliggøre udvikling i områder med modstridende interesser. Samtidigt fastlås det særligt i casen fra Sorø Kommune, at kommunerne skal være i stand til at gennemføre miljøvurderinger og inkludere betingelser, der kan minimere negative miljøpåvirkninger samtidig med at fremme vedvarende energi. En tydelig og veldefineret kommuneplan kan også forebygge retlige udfordringer, der kan forsinke eller forhindre projekter. Særligt viser casene hvordan tidligere restriktive udpegninger, potentielt kan spænde ben for fremtidige projekter, som det blandt andet kan ses ved casen fra Ringkøbing-Skjern Kommune, hvor tidligere udpegninger blev beskrevet som "mystisk(e) udpegning(er)". Derudover illustrerer casene fra Ringkøbing-Skjern Kommune og Randers Kommune, hvordan strategisk anvendelse af retorik kan overkomme juridiske barrierer. Ved at sikre, at kommuneplanen er i overensstemmelse med nationale og regionale mål for vedvarende energi, kan kommunerne reducere risikoen for retlige tvister og sikre en lettere gennemførsel af større energiprojekter.

Sammenfattende viser erfaringerne fra de analyserede cases, at en effektiv anvendelse af kommuneplanen som værktøj kræver en strategisk tilgang, hvor kommunerne proaktivt udpeger egnede områder, sikrer borgerinddragelse, etablerer samarbejder med private udviklere, og balancerer forskellige landskabelige interesser. Dette kan skabe en stabil ramme for udviklingen af vedvarende energianlæg og bidrage til opnåelsen af en firedobling af sol- og vindenergi på land, inden 2030.

Kapitel 10

KONKLUSION

I specialets foranalyse blev der anvendt en analytisk ramme, specificeret i kapitel 3, til at undersøge det ansvar som danske kommuner skal påtage sig for at fremme en udvikling af vedvarende energi, samt identificere virkemidlerne inden for lokalplanlægning, der kan anvendes til at opfylde nationale klimaforpligtelser inden 2030.

Det blev konkluderet, at kommunerne har et betydeligt ansvar i lokalplanlægningen for at opfylde nationale klimamål. En ensartet administrativ praksis og effektiv koordinering mellem myndigheder viste sig afgørende. Kommunerne skal udnytte de juridiske, økonomiske og politiske virkemidler optimalt og adressere implementeringsbarrierer for at fremme udviklingen af vedvarende energianlæg og opfylde klimaforpligtelserne inden 2030. Denne foranalyse ledte til nedenstående problemformulering, som specialets hovedanalyse søgte at besvare.

Hvordan kan lokalplanlægningen opskaleres for at imødekomme behovet for udvikling af vedvarende energianlæg på større områder, og hvilke erfaringer kan der drages fra eksempler på store lokalplaner?

Gennem et kumulativt multi-casestudie af tre danske kommuner, Ringkøbing-Skjern Kommune, Sorø Kommune og Randers Kommune er der identificeret centrale faktorer og strategier, der kan optimere lokalplanlægningens bidrag til udviklingen og en firedobling af sol- og vindenergi på land.

Her blev det tydeligt, at kommuneplanen fremstår som et af de vigtigste virkemidler for kommunerne, i forbindelse med opskalering af lokalplanlægningen. Den fungerer ikke blot som en juridisk ramme, men også som en strategisk guide, der kan

skabe forudsigelighed og gennemsigtighed for både borgere og private udviklere. Erfaringerne fra de analyserede cases viser, at en proaktiv udpegning af egnede områder i kommuneplanen kan lette planlægningsprocessen og mindske modstanden fra lokalbefolkningen. Randers Kommune demonstrerede, at forudgående udpegning af tekniske anlæg kan skabe en struktureret og gennemsigtig ramme, der fremmer udviklingen af vedvarende energiprojekter.

Ydermere illustrerede casen fra Ringkøbing-Skjern Kommune, hvordan en klar kommunal målsætning kan tiltrække private investeringer. Kommunens ambition om at etablere solcelleanlæg på op til 1.000 hektar skabte incitamenter for udviklere, hvilket resulterede i ansøgninger for samlede arealer over 7.000 hektar. Dette klare signal fra kommunen bidrog til en effektiv og målrettet planlægningsproces, hvor kommunen anvendte styring til at fremme en udvikling af solcelleanlæg. Ringkøbing-Skjern Kommune, formåede med klar kommunikation og politiske målsætninger at tiltrække private udviklere og derved skabe en effektiv planlægningsproces. Dette er afgørende for at kunne opskalere lokalplanlægningen i henhold til planlovens § 15 og dermed sikre udviklingen af større vedvarende energianlæg.

Derudover viser erfaringerne fra Sorø Kommune og Randers Kommune, at selv i områder med mange restriktive udpegninger kan politiske ambitioner og mål fremme realiseringen af større vedvarende energiprojekter. Her viste Sorø Kommune og Randers Kommune en evne til at bruge fleksible formuleringer i deres kommuneplaner, såsom ”som udgangspunkt” og ”kræver undersøgelse”, hvilket viste sig at være afgørende for at overvinde juridiske barrierer.

Sammenfattende viser dette speciale, at en effektiv anvendelse af kommuneplanen som værktøj kræver en strategisk og proaktiv tilgang. Kommunerne skal udpege egnede områder, sikre borgerinddragelse tidligt, etablere samarbejder med private udviklere og balancere forskellige landskabelige interesser. Disse tiltag kan skabe en stabil ramme for udviklingen af vedvarende energianlæg og bidrage til opnåelsen af nationale klimamål om en firedobling af sol- og vindenergi på land inden 2030. Erfaringerne fra de tre cases understøtter behovet for en dynamisk og fleksibel planlægning, der kan tilpasses de skiftende behov og udfordringer, som fremtidens energiproduktion vil medføre.

LITTERATUR

Aarhus Universitet, 2024. Aarhus Universitet. *Metodeguiden - Interviews*. Senest besøgt d. 22/04 2024.

URL: <https://metodeguiden.au.dk/interviews>

Aarhus Universitet, u.d. Aarhus Universitet. *Systematisk litteratursøgning*. Senest besøgt d. 24/05 2024.

URL: <https://library.au.dk/forskere/systematisklitteratursoegning>

Altinget, 2023. Altinget. *Hvert fjerde EU-direktiv overimplementeres trods syv års indsats for det modsatte*. Senest besøgt d. 19/03 2024.

URL: <https://www.altinget.dk/artikel/hvert-fjerde-eu-direktiv-overimplementeres-trods-syv-aars-indsats-for-det-modsatte>

Basse, 1993. Ellen Margrethe Basse. *Regulering og styring*.

Bogason, 1988. Peter Bogason. *Organisation og beslutning*. Offentlig Administration i Danmark, Systime: Herning.

Bolig- og Planstyrelsen, 2021. Bolig- og Planstyrelsen. *Evaluering af planloven m.v. 2021*. Senest besøgt d. 24/05 2024.

URL: https://planinfo.dk/Media/637905491754815722/evaluering_af_planloven_m.v._2021.pdf

CEPOS, 2023. CEPOS. *Hvert fjerde EU-direktiv bliver overimplementeret*. Senest besøgt d. 19/03 2024.

URL: <https://www.ft.dk/samling/20231/almde1/EUU/bilag/155/2789449.pdf>

Dagbladet Ringkøbing-Skjern, 2022. Dagbladet Ringkøbing-Skjern. *Derfor stemmer jeg nej til Gestenge: Vi er nødt til at have borgerne med*. Senest besøgt d. 24/04 2024.

URL: <https://dbrs.dk/debat/derfor-stemmer-jeg-nej-til-gestenge-vi-er-noedt-til-at-have-borgerne-med>

Dagbladet Ringkøbing-Skjern, 2023. Dagbladet Ringkøbing-Skjern. *Solcelle-ansøgninger i bunkevis*. Senest besøgt d. 24/04 2024.

URL: <https://www.tvmidtvest.dk/ringkoebing-skjern/solcelle-ansoegninger-i-bunkevis-graensen-er-snart-naaet-i-ringkoebing-skjern>

Danmarks Statistik, 2024. Danmarks Statistik. *Areal 1. januar*. Senest besøgt d. 29/04 2024.

URL: <https://www.statistikbanken.dk/statbank5a/Graphics/MapAnalyser.asp?Maintable=ARE207&lang=0>

Davey, 2019. Lynn Davey. *The Application of Case Study Evaluations, Practical Assessment, Research, and Evaluation*. Senest besøgt d. 14/05 2024.

URL: <https://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1031&context=pars>

Den Europæiske Union, 2023. Den Europæiske Union. *Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2023/2413 af 18. oktober 2023 om ændring af direktiv (EU) 2018/2001, forordning (EU) 2018/1999 og direktiv 98/70/EF for så vidt angår fremme af energi fra vedvarende energikilder og om ophævelse af Rådets direktiv (EU) 2015/652*. Senest besøgt d. 24/05 2024.

URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302413

Directorate-General for Energy, 2023. Directorate-General for Energy. *Denmark - Draft Updated NECP 2021-2030*. Senest besøgt d. 19/03 2024.

URL: https://commission.europa.eu/document/download/31895e48-37c3-46fe-8a8f-8f61fbff6724_en?filename=EN_DENMARK%20DRAFT%20UPDATED%20NECP.pdf

Enemark, 1995. Stig Enemark. *Planlægning - Regulering - Realisering*. (p. 125–135).

Erhvervsstyrelsen, 2022. Erhvervsstyrelsen. *Principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering*. Senest besøgt d. 19/03 2024.

URL: <https://erhvervsstyrelsen.dk/principper-implementering-af-erhvervsrettet-eu-regulering>

Esbees, u.d. Esbees. *HVAD ER EN GAP ANALYSE?*. Senest besøgt d. 28/05 2024.

URL: <https://esbees.dk/gap-analyse-i-rekruttering/>

Europa-Parlamentet, 2023a. Europa-Parlamentet. *Energipolitik – Generelle principper*. Senest besøgt d. 05/03 2024.

URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/da/sheet/68/energipolitik-generelle-principper>

Europa-Parlamentet, 2023b. Europa-Parlamentet. *Vedvarende energi*. Senest besøgt d. 05/03 2024.

URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/da/sheet/70/vedvarende-energi>

European Council, 2024. European Council. *Paris Agreement on climate change*. Senest besøgt d. 20/02 2024.

URL: <https://www.consilium.europa.eu/da/policies/climate-change/paris-agreement/>

Evald, 2019. Jens Evald. *At tænke juridisk*. Djøf Forlag, 5. udgave. ed.

Flyvbjerg, 1991. Bent Flyvbjerg. *Rationalitet og magt. Bd 2, Et case-baseret studie af planlægning, politik og modernitet*. Akademisk Forl.

Folkebladet Lemvig, 2021. Folkebladet Lemvig. *Stor-opkøb i Vestjylland: Gigantisk solcelle-projekt i Gestenge er allerede solgt*. Senest besøgt d. 25/04 2024.

URL: <https://folkebladetlemvig.dk/erhverv/stor-opkoeb-i-vestjylland-gigantisk-solcelle-projekt-i-gestenge-er-allerede-solgt>

Folketinget, 2021. Folketinget. *Sådan arbejder EU - en håndbog om EU-systemet*. Senest besøgt d. 16/04 2024.

URL: <https://www.eu.dk/-/media/sites/euobeta/publikationer/sdan-arbejder-eu-2021.ashx>

Folketinget, u.d. Folketinget. *Hvilken betydning har en politisk aftale?*. Senest besøgt d. 11/03 2024.

URL: https://www.ft.dk/da/ofte-stillede-spoergsmaal/lov_hvilken-betydning-har-en-politisk-aftale

Garde & Mathiassen, 1991. Jens Garde and Jørgen Mathiassen. *Kommunalret*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

URL: https://jura.ku.dk/jurabog/pdf/juridiske-monografier/Garde_Kommunalret_1991.pdf

Green Building Council, 2021. Green Building Council. *En undersøgelse af Bæredygtig lokalplanlægning*. Senest besøgt d. 20/02 2024.

URL: https://www.byplanlab.dk/sites/default/files/Unders%C3%B8gelse_Den%20b%C3%A6redygtige%20lokalplan.pdf?0.9729366062674671

Green Power Denmark, 2022. Green Power Denmark. *Danmarks største landvindmøllepark indviet*. Senest besøgt d. 21/05 2024.

URL: <https://greenpowerdenmark.dk/nyheder/danmarks-stoerste-landvindmoeillepark-indviet>

Herning Folkeblad, 2022. Herning Folkeblad. *Gestenge solcellepark - hvor blev borgerinddragelsen af?*. Senest besøgt d. 29/04 2024.

URL: <https://www.herningfolkeblad.dk/artikel/10f357ca-ee8f-477c-a964-42b1c7a860a5/>

Hicks, 2004. Diana Hicks. *The four literatures of social science*. Handbook of quantitative science and technology research: The use of publication and patent statistics in studies of S&T systems, (p. 473–496).

Holgaard et al., 2020. Jette Egelund Holgaard, Thomas Ryberg, Nikolaj Stegeager, Diana Stentoft and Anja Overgaard Thomassen. *PBL: Problembaseret læring og projektarbejde ved de videregående uddannelser*. Samfundslitteratur.

Jeppesen & Gad, 2024. Jeanette Jeppesen and Thomas Gad. *Interview med Ringkøbing-Skjern Kommune*. Interview foretaget d. 17/04 2024.

Justitsministeriet, 2021. Justitsministeriet. *Vejledning om administrative forskrifter*. Senest besøgt d. 12/03 2024.

URL: <https://lovkvalitet.dk/wp-content/uploads/sites/5/2024/01/26-01-2024-Vejledning-om-administrative-forskrifter.pdf>

Karnov, 2024. Karnov. *LBKG 2024-03-01 nr 223 Planloven*. Senest besøgt d. 27/05 2024.

URL: https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000956251?annotationId=LBKG2024223_NKAR347&tab=karnov#LBKG2024223_P15

KL, 2024. KL. *Realisering af klimaplaner i hele Danmark*. Senest besøgt d. 20/02 2024.

URL: <https://www.kl.dk/klima-og-erhverv/klima/klimaalliancen-dk2020/klimaplaner-for-hele-danmark>

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, 2022. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. *Aftale om et mere grønt og sikkert Danmark*. Senest besøgt d. 24/05 2024.

URL: <https://www.regeringen.dk/nyheder/2022/aftale-om-et-mere-groent-og-sikkert-danmark/>

Klimamonitor, 2021. Klimamonitor. *Det uudnyttede potentiale i lokalt ejerskab kan redde den folkelige opbakning til vedvarende energi*. Senest besøgt d. 03/04 2024.

URL: <https://klimamonitor.dk/debat/art8518193/Det-uudnyttede-potentiale-i-lokalt-ejerskab-kan-redde-den-folkelige-opbakning-til-vedvarende-energi>

Klimamonitor, 2023. Klimamonitor. *Et år efter politisk aftale: Forsker kalder klima i planlov »langt hen ad vejen symbolpolitik«*. Klimamonitor. Senest besøgt d. 20/02 2024.

URL: <https://klimamonitor.dk/nyheder/art9483455/Forsker-kalder-klima-i-planlov-%C2%BBlangt-hen-ad-vejen-symbolpolitik%C2%AB>

Klimarådet, 2020. Klimarådet. *Kendte veje og nye spor til 70 procents reduktion*. Senest besøgt d. 20/02 2024.

URL: https://klimaraadet.dk/sites/default/files/node/field_file/70_percent_analyse.pdf

- Klimarådet, 2023.** Klimarådet. *Statusrapport 2023*. Senest besøgt d. 24/05 2024.
URL: https://klimaraadet.dk/sites/default/files/node/field_file/Klimaraadet_statusrapport23.pdf
- Klimarådet, u.d.** Klimarådet. *Om Klimarådet*. Senest besøgt d. 20/02 2024.
URL: <https://klimaraadet.dk/da/om-klimaraadet>
- KTC, Concito, 2021.** Gate21 & Dansk Byplanlaboratorium KTC, Concito. *Klimamål og Planlægning*. Senest besøgt d. 20/02 2024.
URL: <https://concito.dk/files/media/document/Klimam%C3%A5l%20og%20planl%C3%A6gning%20PRINT.pdf>
- Lundquist, 1987.** Lennart Lundquist. *Implementation steering: an actor-structure approach*. Studentlitteratur AB.
- Lynggaard, 2010.** Kennet Lynggaard. *Dokumentanalyse. I: Kvalitative metoder-en grundbog*. Brinkmann, S., & Tanggaard, L.(red.). Hans Reitzels Forlag.
- Martinsen, 2013.** Dorte Sindbjerg Martinsen. *Danmarks implementering af EU-politik*. *Politica*, 45(4), p. 437–456.
- Miljøministeriet, 2008.** Miljøministeriet. *Vejledning om lokalplanlægning*. Senest besøgt d. 20/02 2024.
URL: <https://www.ft.dk/samling/20081/almdelempu/bilag/856/736607.pdf>
- Planlægger, 2024.** Randers Kommune Planlægger. *Interview med Randers Kommune*. Interview foretaget d. 17/05 2024.
- Post, 2009.** Arne Post. *Byplanhåndbogen*. Dansk Byplanlaboratorium, 2. udgave. ed.
- Pressman & Wildavsky, 1973.** Jeffrey L Pressman and Aaron B Wildavsky. *How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California: Berkeley, LA, USA.
- Randers Kommune, 2017a.** Randers Kommune. *Lokalplan 644, Vindmøllepark ved Overgaard*. Senest besøgt d. 07/05 2024.
URL: https://resights-plandata.s3.eu-central-1.amazonaws.com/plandata/20_3827435_1529580021797.pdf

Randers Kommune, 2017b. Randers Kommune. *Mødenotat*. Senest besøgt d. 15/05 2024.

URL: <https://www.randers.dk/media/11313/moedereferat-af-07-11122017-af-offentligt-borgermoede-i-udbyneder-forsamlingshus-den-4-decembe.pdf>

Randers Kommune, 2018. Randers Kommune. *Vindmøller ved Overgaard*. Senest besøgt d. 15/05 2024.

URL: <https://www.randers.dk/udvikling-by-og-land/kommuneplan/vindmoeller/vindmoeller-ved-overgaard/>

Randers Kommune, 2021a. Randers Kommune. *Kommuneplan 2021 - Vindmøller*. Senest besøgt d. 16/05 2024.

URL: <https://randers.dkplan.dk/plan/5#/1414>

Randers Kommune, 2021b. Randers Kommune. *Ændringsnotat: Randers Kommuneplan 2021*. Senest besøgt d. 15/05 2024.

URL: <https://randers.dkplan.dk/media/1088/aendringsnotat.pdf>

Realdania, 2022. Realdania. *DK2020 Klimaplaner for hele Danmark*. Senest besøgt d. 20/02 2024.

URL: https://www.kl.dk/media/2o2nbohgf/faktaark_dk2020_fase3_20220608-1.pdf

Regeringen, 2018. Regeringen. *Energi - til et grønt Danmark*. Senest besøgt d. 05/03 2024.

URL: <https://www.regeringen.dk/nyheder/2018/energiudspil/>

Regeringen, 2022. Regeringen. *Klimaaf tale om grøn strøm og varme 2022*. Senest besøgt d. 11/03 2024.

URL: <https://www.regeringen.dk/media/11470/klimaaf tale-om-groen-stroem-og-varme.pdf>

Regeringen, 2023. Regeringen. *Klimahandling - Sammen om mere grøn energi fra sol og vind på land*. Senest besøgt d. 12/03 2024.

URL: <https://kefm.dk/Media/638324394100598678/Udspil%20-%20Mere%20gr%C3%B8n%20energi%20fra%20sol%20og%20vind%20p%C3%A5%20land.pdf>

Ringkøbing-Skjern Kommune, 2022. Ringkøbing-Skjern Kommune. *Lokalplan nr. 471 for et område til teknisk anlæg (solenergianlæg) ved Gestenge, Lem.* Senest besøgt d. 22/04 2024.

Sjællandske Nyheder, 2020. Sjællandske Nyheder. *Stiftelsen har indgået aftale om stor solcellepark.* Senest besøgt d. 29/04 2024.

URL: <https://www.sn.dk/soroe-kommune/stiftelsen-har-indgaaet-aftale-om-stor-solcellepark/>

Solvang, 2024. Vibeke Solvang. *Interview med Sorø Kommune.* Interview foretaget d. 18/04 2024.

Sørensen & Skrubbeltrang, 1994. Michael Tophøj Sørensen and Jørgen Skrubbeltrang. *Implementering af kommuneplanens mål og intentioner.* Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet.

Sorø Kommune, 2021. Sorø Kommune. *Sammenfattende redegørelse.* Senest besøgt d. 07/05 2024.

URL: <https://dagsordener.soroe.dk/vis/pdf/bilag/33992596-db32-42d0-a54b-242ba7cf00e4/?redirectDirectlyToPdf=true>

Sorø Kommune, 2023. Sorø Kommune. *Vision 2026: Sammen om det aktive og bæredygtige liv.* Senest besøgt d. 02/05 2024.

URL: <https://soroe.dk/Media/638144870350251641/Vision%202026.pdf>

Søro Kommune, 2021. Søro Kommune. *LOKALPLAN SK 66 - Solcellepark ved Fjenneslev.* Senest besøgt d. 29/04 2024.

Yin, 2014. Robert K. Yin. *Case Study Research: Design and Methods.* SAGE.

