

Udskriftsdato: 14. december 2025

FOU nr 1980.244 (Gældende)

Lokalplanpligt for større el-anlæg

Ministerium: Folketinget

Lokalplanpligt for større el-anlæg

Ikke fundet grundlag for at kritisere fredningsstyrelsens afgørelse om godkendelse af et 60 k V el-anlæg (luftledning/jordkabel) på Samsø.

Udtalt over for planstyrelsen, at jeg måtte være mest tilbøjelig til at mene, at større bygge- og anlægsarbejder (i form af strækingsanlæg) er lokalplanpligtige efter bestemmelsen i kommuneplanlovens § 16, stk. 3, såfremt de tænkes placeret i umiddelbar nærhed af rekreative arealer, uanset om der er eller påtænkes tilvejebragt et særligt (plan)grundlag herfor i henhold til planlægningslovgivningen. Min udtalelse blev dog ikke formuleret som en kritik.

(J. nr. 1978-1273-142)

I anledning af en klage fra Foreningen til Bevaring af Samsøs Bygnings- og Landskabskultur over fredningsstyrelsens og planstyrelsens afgørelser vedrørende opførelse af et 60 kV el-anlæg (luftledning/jordkabel) på Samsø afgav jeg den 23. oktober 1980 følgende redegørelse:

»I. Klagen:

I skrivelse af 12. og 23. september 1978 rettede (A) på »Foreningen til Bevaring af Samsøs Bygnings- og Landskabskultur«'s vegne henvendelse til mig og klagede over:

a) at fredningsstyrelsen i en afgørelse af 1. marts 1978 havde godkendt, at I/S Midtkraft og ARKE etablerede et nærmere angivet 60 kV el-anlæg (luftledning/jordkabel) på Samsø.

I skrivelse af 31. december 1978 klagede (A) endvidere over,

b) at planstyrelsen i en afgørelse af 21. november 1978 havde meddelt foreningen, at styrelsen efter en samlet vurdering af de byplanmæssige aspekter i sagen ikke fandt, at el-anlægget var af en sådan karakter, at det efter bestemmelserne i kommuneplanlovens § 16, stk. 3, var fornødent at udarbejde en lokalplan for det nævnte el-anlæg inden opførelsen af anlægget.

Endelig klagede (A) i samme skrivelse over,

...

II. Grundlaget for min undersøgelse:

I anledning af klagen over fredningsstyrelsens afgørelse af 1. marts 1978 modtog jeg udtalelser fra Samsø kommunalbestyrelse og fredningsstyrelsen af henholdsvis 10. november 1978 og 26. marts 1979. Endvidere fremsendte fredningsstyrelsen et notat af februar 1979 vedrørende sagen, som styrelsen havde udarbejdet i samarbejde med planstyrelsen.

I anledning af klagen over planstyrelsens afgørelse af 21. november 1978 og klagen over, at planstyrelsen i skrивelsen af 2. juni 1978 havde meddelt Samsø kommunalbestyrelse, at styrelsen på det foreliggende grundlag ikke fandt det nødvendigt at udarbejde lokalplan inden opførelsen af el-anlægget, modtog jeg udtalelser fra Samsø kommunalbestyrelse og planstyrelsen af henholdsvis 9. februar og 4. april 1979.

I skrivelse af 30. marts 1979 til mig fremsatte (A) bemærkninger til fredningsstyrelsens notat af februar 1979, som fredningsstyrelsen havde gjort (A) bekendt med.

Med skrivelse af 23. april 1979 gjorde jeg (A) bekendt med de udtalelser, jeg havde modtaget i anledning af klagen. Jeg modtog herefter med skrivelse af 3. maj 1979 nogle yderligere bemærkninger til sagen fra (A).

I en skrivelse, ligeledes af 23. april 1979, til fredningsstyrelsen anmodede jeg styrelsen om at meddele mig, hvorvidt de bemærkninger til styrelsens notat af februar 1979, som (A) i skrivelsen af 30. marts 1979 til mig havde fremsat, gav styrelsen anledning til yderligere bemærkninger.

I skrivelse af 21. juni 1979 meddelte fredningsstyrelsen mig, at styrelsen ikke havde yderligere bemærkninger til sagen.

Den 8. juli 1980 drøftede nogle af mine medarbejdere spørgsmålet om rækkevidden af kommunalplanlovens lokalplanbestemmelse i et tilfælde som det foreliggende med repræsentanter for miljøministeriets departement, planstyrelsen og fredningsstyrelsen.

En af mine medarbejdere har den 6. august 1980 foretaget en besigtigelse af det område, hvor det nævnte el-anlæg er opført. Den beskrivelse af området, som er givet i fredningsstyrelsens nedenfor delvist gengivne skrivelse af 12. september 1977 til I/S Midtkraft og ARKE, giver mig ikke anledning til bemærkninger.

III. Sagsfremstillingen:

Hovedtrækkene i det sagsforløb, som har givet anledning til klagen til mig, er følgende:

På tidspunktet før fredningsstyrelsens godkendelse af det nævnte 60 kV el-anlæg var der på Samsø på strækningen fra Mårup til St. Vorbjerg beliggende en 15 kV træmastluftledning.

I skrivelse af 20. april 1977 ansøgte I/S Midtkraft fredningsstyrelsen om godkendelse af et 60 kV ledningsanlæg fra Mårup til Tranebjerg og herunder om godkendelse til opførelse af en 60/15 kV transformerstation ved Tranebjerg. Transformerstationen skulle opføres i samarbejde med elselskabet ARKE på dette selskabs ejendom, matr.nr. 42 a, Tranebjerg by og sogn. I/S Midtkraft henviste i ansøgningen til bestemmelserne i miljøministeriets bekendtgørelse nr. 173 af 1. april 1976 om godkendelse af el-anlæg uden for byer og bymæssig bebyggelse (nu afløst af miljøministeriets bekendtgørelse nr. 613 af 1. december 1978). I/S Midtkraft anmodede i ansøgningen om, at ledningsanlægget blev godkendt som et 2-system luft-ledningstracé med 1-system ophængt straks fra en eksisterende 60/15 kV transformerstation ved Mårup langs den eksisterende 15 kV træmastluftledning (Mårup/St. Vorbjerg) over Mårup Skov, Nordby Hede, Kanhave-Kanalen forbi Lynghøj til transformerstationen ved Tranebjerg. Ledningsanlægget skulle opføres med henblik på elforsyning af det sydlige Samsø.

Fredningsstyrelsen indhentede i anledning af ansøgningen fra I/S Midtkraft en udtalelse fra fredningsplanudvalget for Århus amt af 10. juni 1977, hvori fredningsplanudvalget bl. a. meddelte, at udvalget efter en besigtigelse af området (den 17. december 1976) kunne acceptere placeringen af den nye transformerstation og traceet for ledningsnettet; udvalget fandt det dog rimeligt, at den eksisterende 15 kV ledning fra Mårup til St. Vorbjerg (på træmaster) blev nedtaget straks efter etableringen af den ansøgte ledning. Ansøgningen blev endvidere drøftet på et møde i fredningsstyrelsen den 27. juni 1977 med repræsentanter for I/S Midtkraft.

I/S Midtkraft havde i skrivelse af 21. april 1977 ligeledes ansøgt om amtsrådets godkendelse af bemærkninger til ledningsanlæggets etablering.

På et møde den 6. juli 1977 vedtog Århus amtsråd, udvalget for teknik og miljø, at meddele I/S Midtkraft, at amtsrådet intet havde at indvende imod projektet i henhold til regionplanlovens § 18. Amtsrådets udvalg for teknik og miljø meddelte samtidig de fornødne tilladelser i henhold til by- og landzonelovens § 9, jfr. § 7. Samsø kommunalbestyrelse havde på et møde den 18. maj 1977 vedtaget at anbefale anlægget over for amtsrådet under forudsætning af, at det kunne godkendes af luftfartsdirektoratet.

I løbet af sommeren 1977 rettede en række beboere på Samsø henvendelse til fredningsstyrelsen og protesterede mod planerne om anlæg af et 60 kV luft-elanlæg på øen.

I skrivelse af 12. september 1977 meddelte fredningsstyrelsen I/S Midtkraft og ARKE, at styrelsen efter besigtigelsen af området (den 18. juli 1977) måtte se med stor betænkelighed på det ansøgte tracé for et 60 kV ledningsanlæg over Samsø. Styrelsen anførte herved nærmere følgende:

»...

Om den landskabelige fredningsmæssige vurdering af området skal fredningsstyrelsen indledningsvis bemærke, at der på Samsø kun har fundet en begrænset industriel udvikling sted, og de områder, hvorigennem ledningsanlægget søges placeret, har hidtil været skånet for større tekniske anlæg. En fremføring af de ca. 25 m høje el-master vil især ved deres fjernvirkning helt bryde det landskabsbillede, som er et særkende for øen.

Gennemgår man ledningstraceet fra nord, må det bemærkes, at anlægget delvis sløres ved passagen gennem plantagerne. De to ledningsrækker - den eksisterende 15 kV ledning og den ansøgte 60 kV-ledning - vil således kun være særlig dominerende ved passagen af Østerhedens vestlige hjørne. Ledningsføringen fra vejgaflen ved Kanhave-Kanalen og den videre passage mod syd frembyder problematiske forhold.

På den smalle tange mellem Sælvigbugten og Stavns fjord vil et ledningsanlæg af disse dimensioner ikke kunne placeres noget sted uden i væsentlig grad at påvirke landskabet set såvel fra Stavns fjordområdet som fra vejene, idet vejforbindelsen mellem Nord- og Sydsamsø er parallel med traceet. Det er fredningsstyrelsens opfattelse, at det ikke er muligt i dette meget begrænsede landskabsområde at placere ledningstraceet, uden at der sker stor skade på landskabet.

Selve området omkring Stavns fjord må betegnes som et af de smukkeste og mest interessante danske landskaber med store og betagende landskabelige variationer, og fredningsstyrelsen har i samarbejde med fredningsplanudvalget netop udarbejdet et forslag til fredningspåstand med henblik på at frede hele dette område. Stavns fjord og landskaberne omkring denne hævder sig som et af de danske områder, der påkalder sig international opmærksomhed. Både på den smalle tange og i Stavns fjorden findes et plante- og dyreliv, der er enestående i sin artsrigdom, og landskabet har i sjælden grad været skånet for menneskelige indgreb.

Uanset at den nordlige del af Stavns Fjordtangen således er af meget høj kvalitet, skal fredningsstyrelsen bemærke, at det i den foreliggende sag er i den sydlige del af området mellem Bisgård og Østerby og videre ved passagen mellem Onsbjerg og Vadstrupgård den ansøgte ledningsføring i landskabelig henseende må anses for særlig betænkelig, og ledningsanlæggets tracé forbi Bjørnedam og mellem Dyret og Kongehøj er landskabelig fredningsmæssigt yderst uheldig.

På grundlag af det, der er anført ovenfor, må fredningsstyrelsen således se med stor betænkelighed på den ansøgte tracé for det nye 60 kV ledningsanlæg ned over Samsø. Fredningsstyrelsen skal herved understrege, at man finder, at der må udvises den største varsomhed med hensyn til at tillade et område som de omhandlede gennemskåret af tekniske anlæg. Netop i sådanne områder bør det særlig overvejes, hvorvidt en kabellægning skal søges gennemført, uanset at dette vil medføre en fordyrelse af det pågældende ledningsanlæg.

...«

Med henblik på at undersøge andre muligheder for en linjeføring, som ville kunne ske med respekt af fredningsmæssige hensyn, anmodede fredningsstyrelsen i skrivelsen af 12. september 1977 I/S Midtkraft om at fremkomme med en økonomisk og teknisk redegørelse til et ændret projekt, som indebar en kabellægning af ledningsanlægget ved Sælvigbugten.

Med skrivelse af 29. september 1977 fremsendte I/S Midtkraft en skitse-mæssig økonomisk sammenstilling af 7 alternativer for en udbygning af elforsyningen med et 60 kV el-anlæg på Samsø.

Med henblik på at undersøge yderligere muligheder for alternativ placering af ledningsanlægget på Samsø og de økonomiske udgifter forbundet hermed anmodede fredningsstyrelsen i skrivelse af 17. november 1977 I/S Midtkraft om en økonomisk redegørelse for et projekt, som indebar, at der skulle opføres en transformerstation ved Toftebjerg (i modsætning til som foreslået ved Tranebjerg), således at elforsyningen fra Toftebjerg og mod syd blev fremført ved 15 kV's anlæg (mod som foreslået ved 60 kV's anlæg). Fredningsstyrelsen bad i denne forbindelse selskabet tage stilling til forskellige alternative udformninger af ledningsanlægget.

Med skrivelse af 28. november 1977 fremsendte I/S Midtkraft de ønskede beregninger m. v. til fredningsstyrelsen.

På et møde i fredningsstyrelsen den 30. november 1977, hvori deltog kontaktudvalget under Danske Elværkers Forening, repræsentanter fra I/S Midtkraft, energistyrelsen, planstyrelsen og fredningsstyrelsen, drøftedes bl. a. de el-forsyningsmæssige, tekniske og økonomiske aspekter omkring placeringen af ledningstracéet og transformerstationen forskellige steder på øen.

På baggrund af disse drøftelser fremsendte I/S Midtkraft med skrivelse af 4. januar 1978 notat vedrørende elforsyningen på Samsø af 4. januar 1978.

Fredningsstyrelsen indhentede derefter en udtalelse fra energistyrelsen, som i en skrivelse af 11. januar 1978 til fredningsstyrelsen udtalte, at energistyrelsen på baggrund af det foreliggende materiale i sagen fandt, at der næppe var grundlag for at drage de af I/S Midtkraft anførte priser for udbygningsalternativerne i tvivl. Energistyrelsen anførte endvidere, at de belastningsstigninger, som I/S Midtkraft havde angivet, forekom realistiske. Endelig anførte energistyrelsen (hvilket (A) i skrivelsen af 30. marts 1979 til mig navnlig har henledt min opmærksomhed på) bl. a. følgende:

»...

Det er elforsyningsmæssigt klart fordelagtigt at placere en kommende 60 kV station så nær som muligt ved belastningstygdepunktet, dvs. i nærheden af Tranebjerg, uden at andre løsninger derfor kan afvises. Blandt andet synes muligheden for fortsat udbygning udelukkende med 15 kV ganske vist undersøgt (fremgår af brevet af 10. januar), uden at der er oplyst, hvilke konsekvenser for elforsyningen et sådant alternativ ville medføre.

...«

Den 12. januar 1978 besigtigede Naturfredningskontaktudvalget under Danske Elværkers Forening, repræsentanter for fredningsstyrelsen og for I/S Midtkraft og ARKE de områder på Samsø, der eventuelt ville blive berørt af det påtænkte tracé for 60 kV anlægget. I forbindelse med besigtigelsen fandt der en nærmere drøftelse sted af sagen. Udvalget består af en repræsentant for fredningsstyrelsen og 6 repræsentanter for en række elselskaber, og benyttes af fredningsstyrelsen som et rådgivende organ om tekniske og økonomiske forhold i forbindelse med opførelse af el-anlæg.

På baggrund heraf vedtog kontaktudvalget samme dag énstemmigt at indstille til fredningsstyrelsen, at ledningsnettet blev etableret dels som luftledning, dels som jordkabel. I indstillingen er bl. a. anført følgende:

»...

Fra Mårup til Kanhave-Kanalen (ca. 4,7 km) etableres 60 kV anlægget straks som en 2-systems luftledning.

Fra lidt nord for Kanhave-Kanalen til Lynghøj (ca. 3 km) etableres anlægget med 2 stk. 60 kV kabler; Lynghøj er placeret på den sydlige grænse for den sag om fredning af Stavns Fjord-området, som fredningsplanudvalget for Århus amt og fredningsstyrelsen har rejst den 28. december 1977.

Ved den foreslåede ændring har udvalget lagt vægt på, at det område, der indstilles kabellagt, er et område, der søges fredet.

Fra Lynghøj videreføres 60 kV anlægget som en 2-systems luftledning til umiddelbart øst for Vadstrup ved Onsbjerg, hvor 60/15 kV stationen placeres i stedet for den påtænkte placering ved ARKE's driftsstation i Tranebjerg.

Det østlige ledningssystem på den nye 60 kV dobbeltledning drives - indtil 60 kV dobbeltforsyning bliver nødvendigt - med 15 kV, og ARKE demonterer 15 kV - dobbeltledningen fra Mårup til afgreningen til transformerstation 1046 (ved Kristianelund).

Det resterende stykke 15 kV-dobbeltledning fra ovennævnte afgrening til Lynghøj demonteres inden for 5 år, og kabellægning af luftledningen til Langør opprioriteres, således at der kabellægges senest i sidste halvdel af firserne.

Endelig anbefales en kabellægning af lavspændingsanlægget omkring Kanhave-Kanalen.

...«

I/S Midtkraft og elselskabet ARKE meddelte herefter i skrivelser af henholdsvis 6. februar og 10. februar 1978 fredningsstyrelsen, at selskaberne kunne tiltræde kontaktudvalgets indstilling. Elselskabet ARKE bemærkede i skrivelsen af 10. februar 1978 til fredningsstyrelsen, at selskabets bestyrelse med betænkelighed havde bemærket sig, at den delvise kabellægning af el-anlægget ville påføre selskabet en udgift af en betragtelig størrelse. Ved at acceptere kontaktudvalgets indstilling håbede selskabet imidlertid at have imødekommet indvendingerne mod projektet. Elselskabet tilføjede, at selskabet for at imødekomme et ønske fra ejeren af Vadstrupgård ønskede at placere transformerstationen ved Vadstrupgård så langt mod øst, som forholdene tillod det. (Det fremgår af sagen, at (A) har bopæl på Vadstrupgård).

I skrivelse af 1. marts 1978 meddelte fredningsstyrelsen I/S Midtkraft, at styrelsen (i princippet) kunne godkende (i henhold til § 3 i miljøministeriets bekendtgørelse nr. 173 af 1. april 1976, jfr. nedenfor), at ARKE og I/S Midtkraft etablerede et 60 kV ledningsanlæg på Samsø, således som det var beskrevet i naturfredningskontaktudvalgets indstilling. Fredningsstyrelsen tilføjede, at styrelsen var positiv over for en placering af transformerstationen »noget mod øst for Vadstrupgård«. Styrelsen forudsatte herved, at en beplantning, der blev foretaget rundt om transformerstationen, ville have form af træer og buske af en vis størrelse. Styrelsen forudsatte endvidere, at I/S Midtkraft indgav en fornyet ansøgning vedrørende ledningsanlæggets endelige udformning og placering.

Fredningsstyrelsen henledte selskabets opmærksomhed på bekendtgørelsens § 9, hvorefter godkendelsen ikke fritog selskabet for at søge eventuelle andre tilladelser, der måtte være nødvendige i henhold til naturfredningsloven. Styrelsen bemærkede, at passagen ved Kanhave-Kanalen ville kræve samtykke fra fredningsnævnet for Århus amts sydlige fredningskreds efter naturfredningslovens § 48 (om jordfaste fortidsminder). Fredningsstyrelsen oplyste, at styrelsen samtidig havde anbefalet sagen over for fredningsnævnet.

Fredningsstyrelsen henledte endelig selskabets opmærksomhed på, at tilladelse i henhold til anden lovgivning kunne være nødvendig.

Om de økonomiske konsekvenser af ændringen af det oprindelige projekt fremgår bl. a. følgende af fredningsstyrelsens notat af februar 1979:

»...

I forbindelse med fredningsstyrelsens godkendelse af projektet ved skrivelse af 1. marts 1978 er foretaget en specificeret udregning af udgifterne ved dels det oprindelige projekt, dels det af fredningsstyrelsen godkendte projekt, således at der er indregnet de foranstaltninger m. v., der skal foretages ved 15 kV anlæggene på øen. Priserne er regnet i 1978-priser.

Det oprindelige projekt totalt	ca. 4.400.000 kr.
Fuldstændig kabellægning over land	ca. 12.300.000 kr.

Søkabel i Sælvig-bugten
Den godkendte løsning

ca. 13.500.000 kr.
ca. 7.700.000 kr.

Ved denne løsning er samtidig indregnet udgifterne til kabellægning af eksisterende ledningsanlæg m. m.

...«

I skrivelse af 17. april 1978 anmodede I/S Midtkraft Århus amtsråd om godkendelse af det ændrede projekt - herunder om godkendelse af opførelsen af en 60/15 kV transformerstation ved Vadstrup.

I skrivelse af 16. maj 1978 rettede (A) henvendelse til Samsø kommunalbestyrelse og anmodede om, at kommunalbestyrelsen udarbejdede en lokalplan for det planlagte ledningsanlæg.

I skrivelse af 23. maj 1978 anmodede Samsø kommunalbestyrelse som nævnt planstyrelsen om en tilkendegivelse om, hvorvidt der krævedes lokalplan til gennemførelsen af det (af fredningsstyrelsen godkendte) 60 kV el-anlæg.

I en skrivelse af 2. juni 1978 meddelte planstyrelsen Samsø kommune, at det var kommunalbestyrelsen, der i første række skulle tage stilling til, om opførelsen af el-anlægget krævede lokalplan. Styrelsen tilkendegav, at styrelsen som ankemyndighed i tilfælde af, at der kom klager over kommunalbestyrelsens beslutning vedrørende lokalplanspørgsmålet, ikke kunne tage stilling til sagen på indeværende tidspunkt. Samtidig tilkendegav planstyrelsen imidlertid, at styrelsen på det foreliggende grundlag ikke fandt, at det var nødvendigt at udarbejde en lokalplan for projektet.

I en skrivelse af 7. juli 1979 meddelte Samsø kommunalbestyrelse (A), at kommunalbestyrelsen på sit møde den 6. juli 1978 havde besluttet ikke at udarbejde lokalplan i forbindelse med etableringen af en 60 kV lednings-/kabelforbindelse fra Mårup til Vadstrup.

Efter brevveksling med fredningsplanudvalget for Århus amt godkendte styrelsen i skrivelse af 3. august 1978 til I/S Midtkraft (endeligt) projektet med mindre justeringer. Vedrørende placeringen af transformerstationen ved Vadstrupgård henviste fredningsstyrelsen til styrelsens skrivelse af 1. marts 1978, jfr. ovenfor s. 244.

Fredningsstyrelsen henledte på ny selskabets opmærksomhed på, at passagen ved Kanhave-Kanalen ville kræve samtykke fra fredningsnævnet efter naturfredningslovens § 48.

Fredningsstyrelsen har oplyst mig om, at fredningsnævnet har meddelt tilladelse efter naturfredningslovens § 48.

Århus amtsråd (udvalget for teknik og miljø) vedtog på et møde den 16. august 1978 at meddele I/S Midtkraft godkendelse af det ændrede projekt i henhold til regionplanloven og by- og landzoneloven, idet udvalget på baggrund af en indhentet udtalelse fra fredningsplanudvalget for Århus amt tilføjede, at det ville være en landskabelig fordel, såfremt transformerstationen ved Vadstrupgård blev rykket 50-100 m mod vest i forhold til den ansøgte placering og således blev etableret i tilknytning til den om Vadstrupgård værende høje beplantning.

I skrivelse af 21. marts 1979 til I/S Midtkraft godkendte fredningsstyrelsen den endelige placering af el-anlægget, herunder placeringen af transformerstationen ved Vadstrupgård.

I skrivelser af 23. maj, 1. og 21. juni, 12. august og 4. september 1978 havde (A) for foreningen rettet henvendelse til miljøministeren og fredningsstyrelsen om sagen. (A) fremsatte en række synspunkter til støtte for andre løsninger vedrørende ledningsanlæggets udførelse end den, naturfredningskontaktudvalget havde indstillet.

I skrivelse af 4. september 1978 til planstyrelsen klagede (A) på foreningens vegne endvidere over Samsø kommunalbestyrelses beslutning - som meddelt (A) i skrivelsen af 7. juli 1978 - om ikke at udarbejde lokalplan for el-anlægget.

I skrivelse af 21. november 1978 meddelte planstyrelsen (A), at styrelsen efter en samlet vurdering af de byplanmæssige aspekter i sagen ikke fandt, at anlægget var af en sådan karakter, at bestemmelserne i kommuneplanlovens § 16, stk. 3, (om lokalplanpligt) kom i anvendelse. I afgørelsen anførte planstyrelsen bl. a. følgende:

»...

Bestemmelserne i kommuneplanloven, herunder kravet om udarbejdelse af lokalplaner, inden der gives byggetilladelse til større bygge- eller anlægsarbejder, jfr. kommuneplanlovens § 16, stk. 3, vedrører, jfr. samme lovs § 1 (formålsparagraffen) hovedsagelig arealer, der anvendes eller påtænkes anvendt til bymæssige formål. Til dette begreb henhører også arealer, der i henhold til planlægningslovgivningen, det vil sige de tidligere gældende bygge- og byplanlove og den nugældende kommuneplanlov, er eller påregnes udlagt til rekreative formål.

Større anlægsarbejder, f. eks. vej- og el-anlæg, udenfor byer og bymæssige bebyggelser og rekreative arealer som ovenfor nævnt vil således normalt ikke forudsætte tilvejebringelse af en lokalplan. Anderledes stiller det sig imidlertid, såfremt der i forbindelse med anlæg af den heromhandlede karakter tillige planlægges for arealer, der støder op til anlægget. I sådanne tilfælde vil der kunne være tale om udløsning af lokalplanpligt.

Tracéen for det 60 kV el-anlæg, der er under udførelse på Samsø, vil efter det oplyste ikke komme til at skære gennem arealer, hvor der er eller planlægges udlagt byer, bymæssige bebyggelser eller rekreative arealer i henhold til planlægningslovgivningen. Derimod vil anlægget komme til at berøre arealer af fredningsmæssig interesse. Naturfredningslovgivningen fastsætter bestemte procedurer for behandlingen af sager om opsætning af ledningsanlæg i det åbne land. Man kan herved henvise til bestemmelserne i naturfredningslovens § 42 og til den i henhold til samme bestemmelse udstedte bekendtgørelse om el-anlæg af 1. april 1976.

...«

Som nævnt gennemskærer tranceet til el-anlægget et område, for hvilket fredningsplanudvalget for Århus amt og fredningsstyrelsen i december 1977 rejste fredningssag i henhold til naturfredningslovens § 11 (lovbekendtgørelse nr. 520 af 1. oktober 1975).

Om denne fredningssag (som efter oplysninger, som jeg har modtaget fra fredningsstyrelsen, er afsluttet ved kendelse afsagt af fredningsnævnet for Århus amts sydlige fredningskreds af 1. oktober 1980) har følgende oplysninger foreligget for mig:

Fredningspåstanden omfattede i alt ca. 1.800 ha og vedrørte et område beliggende omkring Stavns Fjord. Efter den nedlagte fredningspåstand begrænses fredningens arealmæssige udstrækning mod nord af Mårup Skovs nordgrænse, mod syd af en linje langs den offentlige bivej fra Vorbjerg-Toftebjerg-Alstrup-Besser nord om Besser til østkysten ved Sildeballe huse og mod øst og vest af havet.

En større del af tranceet til det godkendte luft-jord-elanlæg passerer således gennem det område, som nu er fredet. Fra Mårup til et stykke nord for Kanhave-Kanalen gennemskæres det fredede område således af traceet til 60 kV el-master, mens el-anlægget på stykket herfra og sydpå til Lynghøj nedgraves. Lynghøj danner grænsen mod syd for det pågældende område.

Det fremgår af den redegørelse, som fredningsstyrelsen og fredningsplanudvalget har udarbejdet i anledning af fredningssagens rejsning, at det fredede område er genstand for rekreativ udnyttelse. I et afsnit om friluftslivet i området er således anført følgende:

»*Friluftslivet*

Den rekreative udnyttelse af området har været stærkt tiltagende de senere år, og flere nyere undersøgelser har da også godtgjort, at turismen vil være et væsentligt aktiv for Samsø i fremtiden. Både øst- og vestkysten af Nordby hede-Mårup skov-området indeholder fortrinlige badestrande, hvor veststranden (Sælvigbugten) er gjort tilgængelig ved anlæg af P-pladser. Der er en større lejrplads ved foden af

Lille Vorbjerg ud til landevejen ved Sælvigbugten. Herudover benyttes Nordby hede ofte af spejdere til sommerlejrplads.

En meget stor del af Samsø's lystsejlsuds udgår fra havnen i Langør, der tillige er meget besøgt som gæstehavn. Havnen ejes af kommunen. Samsø roklub har bådhus og klublokale på havnen. Staten har tidligere ydet tilskud til opførelse af offentlige toiletter og vaskefaciliteter.«

Det fremgår i øvrigt af redegørelsen, at fredningsområdet efter myndighedernes opfattelse af hensyn til den fredningsmæssige interesse i princippet kan opdeles i 4 zoner. Om det område, hvori el-anlægget er placeret, er følgende anført i redegørelsen:

»3. Den del, som udgøres af arealerne ved Sælvigbugten samt tildels ved Nordby bugt og Langør udbygges aktivt for friluftslivet.

Sigtet i denne del af fredningen er at bevare de friluftsmæssige muligheder, som dette område rummer, og udbygge mulighederne for offentlighedens adgang. Dette område udbygges med opholdsarealer, naturstier og parkeringspladser for at lette offentlighedens adgang.«

Af fredningspåstanden fremgår det i øvrigt, at de fredede arealer bortset fra nogle nærmere angivne begrænsninger og særlige bestemmelser - skal bevares i deres nuværende tilstand.

Særligt om el-anlæg hedder det i fredningspåstanden:

»...

Der må ikke ske fremføring af ledningsanlæg som luftledninger.

Fredningen skal ikke være til hinder for, at der kan ske en delvis eller hel fremføring af større fælles ledningsanlæg, såfremt et sådant ledningsanlæg måtte være nødvendigt for den lokale elforsyning, og placeringen godkendes af fredningsnævnet.

Fredningsstyrelsen har oplyst over for mig - efter at styrelsen har rettet henvendelse herom til fredningsnævnet for Århus amts sydlige fredningskreds - at fredningsnævnet ikke har modtaget ansøgning om godkendelse af placeringen af el-anlægget, og at fredningsnævnet således ikke har meddelt godkendelse af anlæggets placering, jfr. herved naturfredningslovens § 16, stk. 2 (tidligere lovens § 13, stk. 2). (Derimod har fredningsnævnet - som nævnt ovenfor - meddelt godkendelse efter naturfredningslovens § 48 (jordfaste fortidsminder)).

IV. Nærmere om klagen og de indhentedede udtalelser:

I skrivelsen af 12. september 1978 til mig, hvorved (A) klagede over fredningsstyrelsens afgørelse af 1. marts 1978, anførte han bl. a. følgende:

»...

Vi mener, at fredningsstyrelsen har svigtet sine egne intentioner med hensyn til Samsøs natur og miljø, at fredningsstyrelsen har svigtet kommunalplanlovens ånd og bogstav, ved at godkende en ledningsføring uden at efterkomme de fremsatte lokale ønsker om en medbestemmelse, ligesom fredningsstyrelsen ikke har udnyttet de muligheder og de rettigheder bekendtgørelsen om el-ledninger, nr. 173 af 1. april 1976, giver styrelsen.

I følge denne bekendtgørelses § 1 pålægges det el-selskaberne at placere og udforme deres anlæg så det ikke virker skæmmende i landskabet, navnlig i områder hvortil der knytter sig særlige landskabelige interesser. Ifølge brev til I/S Midtkraft af 12. september 1977 har fredningsstyrelsen selv fastslået, at der på hele den strækning, dette anlæg gennemløber, er særdeles store landskabelige interesser at varetage.

...«

I skrivelsen af 31. december 1978 til mig, hvorved (A) klagede over planstyrelsens afgørelse af 21. november 1978 vedrørende lokalplanspørgsmålet, anførte (A) bl. a., at han fandt, at det af kommuneplanlovens § 1 fremgår, at samtlige kommunalbestyrelser i videst mulig udstrækning skal inddrage borgerne i beslutningsprocesser om foranstaltninger, der har betydning for deres hjem, hjemegn og arbejdsplads. (A)

fandt, at der var tale om så væsentlige forandringer i natur og miljø, at der burde udarbejdes en lokalplan inden el-anlægget eventuelt blev gennemført. (A) anførte bl. a. følgende:

»...

Det drejer sig også om et stort antal borgere, for hvem der vil ske væsentlige ændringer i den natur og det miljø der omgiver deres hjem. *»Når dette er tilfældet skal en lokalplan tilvejebringes«* i h.t. miljøministeriets cirkulære af 11. februar 1977 stk. 5.2.

Af dette stk. fremgår det efter vor opfattelse tydeligt, at der ikke i loven hovedsageligt lægges vægt på bymæssige eller rekreative formål, der anvendes netop her udtrykket *»foranstaltninger«*.

Planstyrelsen konstaterer endvidere i skrivelsen, at tracéet for el-ledningerne ikke skærer igennem arealer, hvori der planlægges byer eller rekreative områder.

Heller ikke denne motivering finder vi rigtig. Tracéet for el-ledningerne føres igennem hele Stavns Fjord-området, som fredningsstyrelsen ønsker at frede og gjort mere *rekreativt* med anlæggelse af gang- og cykelstier, parkeringspladser, udsigtspladser og meget mere.

...«

Samsø kommunalbestyrelse anførte i udtalelsen af 10. november 1978 i anledning af klagen til mig, at kommunalbestyrelsen på sit møde den 9. november 1978 havde vedtaget at fastholde den tidligere trufne bestemmelse.

Fredningsstyrelsen meddelte i udtalelsen af 26. marts 1979, at styrelsen i det hele kunne henholde sig til det, der var anført i det omtalte notat af februar 1979.

I notatets konklusion havde fredningsstyrelsen bl. a. anført følgende:

»...

Ved den afsluttende behandling og godkendelse af projektet på Samsø har styrelsen særligt tillagt det vægt, at der sker en kabellægning af 60 kV anlægget gennem det område, der må betegnes som mest følsomt indenfor den fredningssag, som styrelsen og fredningsplanudvalget for Århus amt har rejst for Stavns Fjord-området, og herunder at der tillige sker en sanering og kabellægning af 15 kV nettet i dette område, at man ved placering af transformerstationen ved Vadstrupgård, i en mindre sænkning i terrænet, undgår ledningsanlæggets nærføring op mod Tranebjerg Kirke og nærføringen ved udsigtspunkterne Dyret og Kongehøj, at der foretages en passende beplantning ved transformerstationerne, og at man undgår, at der om få år skal ske en yderligere fremføring af 60 kV anlæg på Samsø, således som det ville have været tilfældet ved en placering af transformerstationen helt oppe ved Toftebjerg.

...

Om udgifterne til ledningsanlægget kan styrelsen efter en gennemgang af styrelsens sager vedrørende el-anlæg anføre, at der i praksis ikke tidligere er stillet krav om udgiftsforøgelser på mere end 5-10 pct. i gennemsnit. I nærværende sag medfører de godkendte ændringer i forhold til det ansøgte tracéforslag en fordyrelse af ledningsanlægget på mellem 75-80 pct.

Fredningsstyrelsen finder således, at det forhandlingsresultat, der i den foreliggende sag er nået for ledningsanlægget på Samsø, må betragtes som et rimeligt resultat, på baggrund af de muligheder som lovgivningen hjemler i forbindelse med godkendelsesordningen i henhold til naturfredningsloven. Det kombinerede kabel- og luftledningsprojekt, som styrelsen har godkendt, tilgodeser på rimelig måde de fredningsmæssige, herunder de landskabelige interesser i området, idet der sker en kabellægning gennem det område, der er rejst fredningssag for samt en sanering af 15 kV-nettet i området.

...«

Samsø kommunalbestyrelse meddelte i udtalelsen af 9. februar 1979, at kommunalbestyrelsen ikke havde yderligere kommentarer til sagen (vedrørende spørgsmålet om lokalplanpligt for el-anlægget).

Planstyrelsen anførte i udtalelsen af 4. april 1979 bl. a. følgende:

»...

Det er planstyrelsens opfattelse, at bestemmelserne i kommunalplanloven primært vedrører dispositioner over arealer, der anvendes eller påtænkes anvendt til bymæssige formål, herunder arealer der i henhold til planlægningslovgivningen udlægges til rekreative formål. Dette støtter man på bestemmelserne i lovens § 1. Som følge heraf vil også lokalplanpligten i henhold til lovens § 16 primært vedrøre arealer, der anvendes eller påtænkes anvendt til de nævnte formål. Det fremgår således også af bemærkningerne til lovens § 16, at lokalplan ofte kan undlades ved anlæg af veje i landzone, fordi der her ofte ikke disponeres over arealer, udlagt til bymæssig bebyggelse eller rekreativt formål. Efter planstyrelsens opfattelse gør de samme forhold sig gældende ved anlæg af elmaster og elledninger. Som anført i planstyrelsens skrivelse af 21. november 1978 vil det el-anlæg, der er under udførelse på Samsø, ikke ifølge det oplyste, komme til at berøre arealer, hvor der er eller planlægges bymæssig bebyggelse eller rekreative arealer i henhold til planlægningslovgivningen.

Til det af klageren konkret citerede fra pkt. 5.2. i miljøministeriets cirkulære af 11. februar 1977 om kommuneplanloven, skal man bemærke, at ordet »foranstaltninger« må ses i sammenhæng med den øvrige tekst i cirkulærets pkt. 5.2., der vedrører større udstykninger og større bygge- og anlægsarbejder, herunder nedrivning af bebyggelse.

Under henvisning til ovenstående må planstyrelsen fastholde, at der ikke foreligger lokalplanligt i nærværende tilfælde.

Planstyrelsen kan i øvrigt henholde sig til det af fredningsstyrelsen i notat af februar 1979 udtalte.«

V. Konklusion.

Jeg skal først sammenfatte de oplysninger, der er anført ovenfor om linjeføring af el-anlægget m. v. i det omhandlede område:

Forud for de beslutninger, der blev truffet om anlæg af et 60 kV el-anlæg, eksisterede der et 15 kV luftledningsanlæg fra Mårup til St. Vorbjerg.

Det godkendte 60 kV el-anlæg etableres

som luftledning fra Mårup til et punkt lidt nord for Kanhave-Kanalen (ca. 4,7 km),

som kabel fra et punkt lidt nord for Kanhave-Kanalen til Lynghøj (ca. 3 km) og

som luftledning fra Lynghøj til Vadstrup.

Godkendelsen indebar endvidere,

at den 15 kV luftledning fra Mårup til en transformerstation ved Kristianelund straks nedlægges (denne transformerstation er beliggende ca. 600 m syd for Kanhave-Kanalen).

at den eksisterende 15 kV luftledning fra transformerstationen ved Kristianelund til Lynghøj demonteres inden for 5 år, og

at der (formentlig) sker en kabellægning af lavspændingsanlægget omkring Kanhave-Kanalen.

Ved min behandling af den foreliggende sag har jeg lagt til grund, at (A's) klage alene vedrører den del af el-anlægget, der er udført som luftledningsanlæg.

Som anført ovenfor i afsnit I vedrører den foreliggende klage ... (2) forhold: a) fredningsstyrelsens godkendelse af el-anlægget (i henhold til miljøministeriets bekendtgørelse nr. 173 af 1. april 1976), b) planstyrelsens afgørelse af spørgsmålet om, hvorvidt el-anlægget var lokalplanligt. ...

Om hvert af de ... (2) spørgsmål skal jeg nærmere bemærke følgende:

a. Fredningsstyrelsens afgørelser af 1. marts og 3. august 1978 (godkendelse af el-anlægget).

Følgende bestemmelser m. v. er af betydning ved bedømmelsen af dette spørgsmål:

§ 42, stk. 1 og 2, i naturfredningsloven (da lovbekendtgørelse nr. 520 af 1. oktober 1975):

»Offentlige anlæg skal placeres og udformes således, at de ikke i unødigt grad virker skæmmende i landskabet.

Stk. 2. Miljøministeren kan med tilslutning af den eller de ministre, hvorunder de pågældende anlægsarbejder hører, bestemme, at placering og udformning af nærmere angivne kategorier af offentlige anlæg skal godkendes af miljøministeren eller vedkommende fredningsplanudvalg.«

Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 173 af 1. april 1976 om godkendelse af el-anlæg uden for byer og bymæssig bebyggelse (som nu er afløst af bekendtgørelse nr. 613 af 1. december 1978, jfr. nedenfor), der er udstedt i henhold til § 42, stk. 2, (og § 65 a, stk. 1 og 2) i lov om naturfredning, indeholder bl. a. følgende bestemmelse i § 1:

»El-anlæg skal placeres og udformes således, at de ikke i unødigt grad virker skæmmende i landskabet.

Stk. 2. Nye el-anlæg bør søges placeret uden for områder, hvortil der knytter sig særlige fredningsmæssige, herunder landskabelige interesser.

...

Stk. 3. Såfremt el-anlæg søges placeret i de i stk. 2 nævnte områder, skal de udformes med særlig hensyntagen til de fredningsmæssige, herunder landskabelige interesser. Det bør herunder specielt undersøges, hvorvidt anlægget uden urimelig fordyrelse helt eller delvis kan udføres ved kabellægning.«

Efter bekendtgørelsens § 3 skulle projekter til primære højspændingsanlæg på 50 kV eller derover godkendes af fredningsstyrelsen.

Ved lov nr. 219 af 24. maj 1978 ændredes (med ikrafttræden den 1. januar 1979) en række bestemmelser i naturfredningsloven, herunder lovens § 42.

I tilslutning hertil har miljøministeriet udstedt bekendtgørelse nr. 613 af 1. december 1978 om godkendelse af el-anlæg, der agtes placeret uden for byer og bymæssig bebyggelse. Bekendtgørelsens § 1, stk. 1, 2, og 3, har følgende indhold:

»El-anlæg skal placeres og udformes således, at der i videst muligt omfang tages hensyn til landskabet og de øvrige fredningsmæssige værdier.

Stk. 2. Især skal der tages hensyn i de områder, hvortil der knytter sig særlige fredningsmæssige hensyn, herunder landskabelige interesser, og nye el-anlæg bør søges placeret uden for disse områder...

Stk. 3. Såfremt el-anlæg søges placeret i de områder, der er nævnt i stk. 2 (dvs. områder hvortil der knytter sig særlige fredningsmæssige herunder landskabelige interesser) skal lednings- og transformstationsanlæggene udformes med en særlig hensyntagen til disse interesser. Det bør i forbindelse hermed specielt undersøges, hvorvidt ledningsanlægget af hensyn til fredningsmæssige og landskabelige interesser helt eller delvis bør søges kabellagt. I denne undersøgelse bør merudgiften ved kabellægningen vurderes og ses i forhold til hensynet til de fredningsmæssige og landskabelige interesser i området.

...«

Bekendtgørelsen trådte i kraft den 1. januar 1979.

Til belysning af det nærmere indhold af de retsregler m. v., som var gældende ved fredningsstyrelsens godkendelse af el-anlægget den 1. marts 1978 (og den 3. august 1978), har styrelsen i notatet af februar 1979 henvist til ministeriet for kulturelle anliggenders cirkulærskrivelse af 6. januar 1972 til Danske

Elværkers Forening, samtlige fredningsnævn, samtlige fredningsplanudvalg m. v. I cirkulærskrivelsen er bl. a. anført følgende:

»...

Ministeriet lægger vægt på, at der etableres et smidigt samarbejde mellem el-selskaberne på den ene side og fredningsmyndighederne på den anden side, jfr. naturfredningskommissionens betænkning, bind II, pag. 164. Den nærmere fremgangsmåde kan aftales mellem de enkelte fredningsplanudvalg og el-selskaberne, idet der hermed må lægges vægt på elledningernes samfundsmæssige betydning, der bl. a. medfører, at afgørelserne må træffes inden for en rimelig tid. Det vil hermed som anført være hensigtsmæssigt, at fredningsmyndighederne inddrages på et tidligt tidspunkt af projekteringsstadiet.

...«

I naturfredningskommissionens betænkning nr. 467 fra 1967, bind II, side 164 (hvortil der henvises i den nævnte cirkulærskrivelse) hedder det bl. a. :

»...

El-selskaberne vil tilstræbe at undgå at føre højspændingsledninger gennem disse særlige interesseområder (område hvortil der knytter sig særlige fredningsmæssige eller landskabelige interesser; min bemærkning).

Naturfredningsmyndighederne må under den stedfindende fremadskridende industrialisering på deres side acceptere fremføring af el-ledninger som en samfundsmæssig nødvendighed. Den fredningsmæssige indflydelse vil derfor ofte begrænse sig til det nærmere forløb af en tracé i det omfang, det er muligt at tage hensyn til de landskabelige interesser uden urimelige fordyrelser af projektet. Det bemærkes herved, at kabellægning under de herskende tekniske forhold som hovedregel må siges at medføre meget betydelige udgifter i forhold til luftledninger.

...«

Fredningsstyrelsens afgørelse af 1. marts 1978 er truffet efter bestemmelsen i § 3 i den dagældende bekendtgørelse nr. 173 af 1. april 1976 om anlæg og placering af et højspændingsanlæg på 50 kV og derover. En sådan godkendelse træffes af styrelsen ud fra en skønsmæssigt præget vurdering, som jeg efter de regler og den praksis, der gælder for min virksomhed, ikke kan kritisere, medmindre der foreligger særlige omstændigheder.

I den skønsmæssige vurdering indgår navnlig en afvejning af på den ene side fredningsmæssige og landskabelige interesser og på den anden side økonomiske hensyn.

Som grundlag for fredningsstyrelsens afgørelse havde styrelsen navnlig en (enig) indstilling fra Naturfredningskontaktudvalget under Danske Elværkers Forening. Indstillingen indeholdt, som det fremgår af det, der er anført ovenfor, væsentlige ændringer i forhold til det oprindelige projekt - ændringer der tilgodeså fredningsmæssige og landskabelige hensyn og som - efter det oplyste - indebar en fordyrelse af ledningsanlægget med mellem 75-80 pct.

Jeg finder efter min gennemgang af sagen ikke, at der foreligger sådanne særlige omstændigheder, at jeg har grundlag for at kritisere fredningsstyrelsens afgørelser af 1. marts og 3. august 1978.

b. Planstyrelsens afgørelse af 21. november 1978 vedrørende lokalplanpligten.

1°. Dette klagepunkt vedrører spørgsmålet om, hvorvidt el-anlægget må antages at være omfattet af lokalplanpligten efter bestemmelsen i kommuneplanlovens § 16, stk. 3 (lov nr. 287 af 26. juni 1975). Den nævnte bestemmelse har følgende ordlyd:

»En lokalplan skal endvidere tilvejebringes, før der gennemføres større udstykninger eller større bygge- eller anlægsarbejder, herunder nedrivninger af bebyggelse. Tilladelse efter byggeloven til et større bygge- eller anlægsarbejde kan ikke meddeles, før lokalplanen er endeligt vedtaget eller godkendt, jfr. dog § 22, stk. 2.«

Spørgsmålet er i det foreliggende tilfælde, om opførelse af el-anlægget må karakteriseres som »et større bygge- eller anlægsarbejde«, der udløser lokalplanpligt efter bestemmelsen.

Jeg skal først bemærke, at det af forarbejderne til bestemmelsen klart fremgår, at lokalplanpligten også gælder for større statslige og kommunale anlægsarbejder.

Udtrykket »større« er ikke nærmere præciseret i lovens tekst eller forarbejder. Baggrunden herfor er et ønske om at kunne tage hensyn til forskelligartede forhold fra kommune til kommune, og således at der kan anlægges en varierende forståelse af ordet »større« under hensyn til størrelsen og karakteren af det lokalsamfund, som berøres af bygge- eller anlægsarbejdet.

Hovedkriteriet for, om der udløses lokalplanpligt, er, om den pågældende foranstaltning fremkalder væsentlige ændringer i det bestående miljø, jfr. således Folketingstidende 1974/75, tillæg A, spalte 2741, og miljøministeriets cirkulære nr. 39 af 11. februar 1977 om kommuneplanloven, pkt. 5.2. I cirkulæret fremhæves som et andet moment af væsentlig betydning - foruden omfanget af de påtænkte foranstaltninger og de eventuelle gener for omgivelserne - hensynet til at give borgerne lejlighed til at øve indflydelse på planlægningen. Lokalplanpligt antages således at foreligge, »hvis befolkningen må anses at have en væsentlig interesse i at få lejlighed til på forhånd at gøre sig bekendt med den påtænkte foranstaltning og at bedømme konsekvenserne af denne foranstaltning for det pågældende område«.

Forarbejderne til kommuneplanloven indeholder ingen nærmere stillingtagen til omfanget af lokalplanpligten specielt i forbindelse med opførelse af el-anlæg m. v. Som anført af planstyrelsen i skrivelsen af 21. november 1979, indeholder forarbejderne derimod nogle bemærkninger om lokalplanpligten i forbindelse med vejanlæg, som kan tillægges en vis vejledende betydning i de nævnte henseender.

I bemærkningerne til § 16, stk. 3, i forslaget til kommuneplanloven er »anlæg af en omfartsvej i byzone« nævnt som et eksempel på tilfælde, hvor der (klart) vil være lokalplanpligt efter § 16, stk. 3. Bemærkningerne til lovforslaget indeholder herudover følgende tilkendegivelse om lokalplanpligten specielt i forhold til vejanlæg, jfr. Folketingstidende 1974/75, tillæg A, bind II, spalte 2741:

»Særligt om vejanlæg skal anføres, at den foreslåede lokalplanpligt må ses i lyset af behovet for, at der senest samtidig med vejanlæggets udførelse træffes beslutning om anvendelsen af de til vejen grænsende arealer, herunder om eventuel nødvendig støjafskærmning i medfør af lovforslagets § 18, stk. 1, nr. 12. Ved vejanlæg i landzone kan en lokalplan derfor ofte undlades, men det findes overmåde betænkeligt i øvrigt at afsvække den foreslåede udformning af lokalplanpligten med henblik på vejanlæg, således som det er ønsket af amtsrådsforeningen.

...«

(Det fremgår i øvrigt af bemærkningerne, at amtsrådsforeningen havde ønsket en lempelse af lokalplanpligten, for så vidt angår vejanlæg, med henvisning til risikoen for en forsinkelse af presserende arbejder samt til, at en lokalplan i forbindelse med vejprojekt ofte må anses for unødvendig).

I betænkningen om lovforslaget, som blev afgivet af folketingets udvalg for fysisk planlægning den 3. juni 1975, er fremsat en række bemærkninger vedrørende forståelsen af bestemmelsen i § 16, stk. 3, som dog ikke er af betydning specielt for vejanlæg. Udvalgets flertal bemærkede, at det »i øvrigt (kan) tiltræde den forståelse af udtrykket »større«, som fremgår af bemærkningerne til lovforslaget«.

Spørgsmålet om lokalplanpligt i forbindelse med vejanlæg er endvidere berørt i miljøministeriets cirkulære nr. 39 af 11. februar 1977 vedrørende kommuneplanloven. I cirkulærets pkt. 5.4. er herom anført følgende:

»Som ovenfor anført under 5.2. nævner bemærkningerne til kommuneplanloven nogle eksempler, der angives som klare tilfælde, hvor der i medfør af kommuneplanlovens § 16, stk. 3, vil være pligt til at tilvejebringe en lokalplan. Et af disse eksempler er »anlæg af en omfartsvej i byzone«.

Bemærkningerne anfører specielt vedrørende vejanlæg, at lokalplanpligten må ses i lyset af behovet for, at der senest samtidig med vejanlæggets udførelse træffes beslutning om anvendelsen af de arealer, der grænser til vejen, herunder om eventuelt nødvendige støjafskærmninger i medfør af kommuneplanlovens § 18, stk. 1, nr. 12.

Spørgsmålet om lokalplanpligten i forhold til vejanlæg, dvs. forholdet mellem kommuneplanloven og lov om offentlige veje, vil blive gjort til genstand for forhandling mellem miljøministeriet og ministeriet for offentlige arbejder, og miljøministeriet vil senere give en nærmere vejledning om disse spørgsmål (en sådan vejledning er endnu ikke udsendt; min bemærkning).

Det må dog kunne forudsættes, at ved vejanlæg i landzone, som ikke ligger i umiddelbar nærhed af en bymæssig bebyggelse eller rekreative arealer, vil en lokalplan i almindelighed kunne undlades udarbejdet. Samtidig må det dog bemærkes, at folketingsudvalget i sin betænkning har tilkendegivet, at det findes betænkeligt i øvrigt at afsvække lokalplanpligten med henblik på vejanlæg.«

Som det vil fremgå af det anførte, er det forudsat i forarbejderne til kommuneplanloven, at udarbejdelse af lokalplan i forbindelse med vejanlæg i landzonearealer ofte kan undlades (i tilfælde, hvor vejanlægget ikke nødvendiggør beslutninger med hensyn til de tilgrænsende arealer). Denne forudsætning er i miljøministeriets cirkulære nr. 39 af 11. februar 1977 beskrevet således, at lokalplan i almindelighed kan undlades udarbejdet i tilfælde, hvor vejanlægget ikke ligger i umiddelbar nærhed af en bymæssig bebyggelse eller rekreative arealer. Der henvises om spørgsmålet også til Bendt Andersen og Ole Christiansen: Kommuneplanloven med Kommentarer (2. udgave, 1979), s. 122 ff.

Den omtalte cirkulærebestemmelse må formentlig forstås således, at lempelsen af lokalplanpligten i forhold til vejanlæg i landzonearealer, der ikke ligger i umiddelbar nærhed af bymæssigt bebyggede eller rekreative arealer, principielt også gælder, selv om vejanlægget i sig selv (efter sit omfang) måtte kunne karakteriseres som »større«. Begrundelsen herfor synes at være, at vejanlæg i det åbne land - i hvert fald normalt - ikke antages at fremkalde væsentlige ændringer i det bestående miljø eller give anledning til gener for omgivelserne.

Jeg finder ikke at have grundlag for at kritisere den tilkendegivelse om lokalplanpligtens omfang i tilfælde af den nævnte art, som er udtrykt i cirkulæret af 11. februar 1977, jfr. i øvrigt nærmere nedenfor. Efter min opfattelse må tilkendegivelsen således anses for at være stemmende med forarbejderne til kommuneplanloven, der klart forudsætter, at der for vejanlæg kun i begrænset omfang vil opstå lokalplanpligt i landzonearealer.

Jeg finder at måtte være enig med planstyrelsen i, at tilsvarende retningslinjer må kunne anvendes i forhold til andre former for statslige eller kommunale anlægsarbejder, der udføres i form af strækningsanlæg.

Spørgsmålet er herefter, hvorledes udtrykket »bymæssigt bebyggede eller rekreative arealer«, jfr. den nævnte cirkulærebestemmelse, nærmere skal forstås.

2°. Planstyrelsen har i den foreliggende sag givet udtryk for, at fastlæggelse af lokalplanpligt må ske under hensyn til, at bestemmelserne i kommuneplanloven (herunder lovens bestemmelse om lokalplanpligt) primært vedrører dispositioner over arealer, der anvendes eller påtænkes anvendt til bymæssige formål, herunder arealer, der i henhold til planlægningslovgivningen udlægges til rekreative formål.

Til støtte for denne opfattelse har planstyrelsen navnlig henvist til formålsbestemmelsen i kommuneplanlovens § 1, der har følgende indhold:

»Det påhviler kommunalbestyrelserne gennem planlægning efter reglerne i denne lov og inden for rammerne af lands- og regionsplanlægningen at bidrage til en udvikling i kommunen, der er gunstig for befolkningens trivsel.

Stk. 2. Der skal ved planlægningen tilstræbes,

at, den indbyrdes placering af boliger og arbejdspladser, forsyningen med veje og kollektiv trafik samt med offentlig og privat servicevirksomhed, friarealer og andre bygoder medvirker til at skabe gode arbejds- og boligmiljøer i eksisterende og fremtidige bysamfund,

at areal- og naturressourcerne i kommunen udnyttes ud fra en helhedsvurdering, herunder ud fra en økonomisk og økologisk synsvinkel, og

at forurening af luft, vand og jord samt støjulemper forebygges, bl. a. ved bedst mulig adskillelse af miljøbelastende aktiviteter og beboelse.

Stk. 3. Kommunalbestyrelserne bør i videst muligt omfang inddrage kommunens beboere i planlægningsarbejdet.«

Jeg har forstået, at planstyrelsens opfattelse er begrundet i det synspunkt, at fastsættelsen af lokalplanpligtens omfang må ske under hensyn til de almindelige formål, kommuneplanloven tilsigter at varetage. Der bør derfor efter planstyrelsens opfattelse ikke statueres lokalplanpligt i forbindelse med (større) bygge- eller anlægsarbejder, begrundet i foranstaltningernes indvirkning på interesser, som det enten slet ikke tilkommer myndighederne at varetage efter reglerne i kommuneplanloven, eller som det dog primært må antages at være hensigten at varetage gennem regler i anden lovgivning. Planstyrelsen finder, at kommuneplanloven i hvert fald i første række tager sigte på at regulere arealanvendelsen m.v. i områder, der er genstand for bymæssig udnyttelse, eller som i henhold til planlægningslovgivningen er eller påtænkes udlagt til rekreative formål. Jeg forstår - navnlig på baggrund af drøftelserne på mødet den 8. juli 1980 - at der i sidstnævnte henseende sigtes til arealer, der er genstand for - eller agtes anvendt til - en egentlig rekreativ udnyttelse, d.v.s. tilfælde, hvor udnyttelsen har en intensiv karakter (f. eks. områder udlagt til campingpladser, feriehoteller og kolonihaver). Planstyrelsen finder ikke, at rene fredningsinteresser, begrundet i ønsker om at bevare et område i uændret stand på grund af dettes landskabelige værdi, fauna, flora o.s.v., principielt bør varetages gennem anvendelse af kommuneplanlovens regler. Planstyrelsen lægger herved vægt på, at naturfredningslovens og de i henhold til denne lov fastsatte administrative forskrifter indeholder et udførligt regelsæt, der direkte tager sigte på beskyttelsen af sådanne interesser.

Jeg skal til det anførte bemærke følgende:

At planstyrelsen ved vurderingen af omfanget af lokalplanpligten efter bestemmelsen i kommuneplanlovens § 16, stk. 3, lægger vægt på, hvorvidt det pågældende bygge- eller anlægsarbejde kan komme i strid med interesser, som formålsbestemmelsen i kommuneplanlovens § 1 pålægger myndighederne at varetage, kan ikke give mig anledning til bemærkninger. Den vejledning, der ligger heri, kan dog umiddelbart hævdes ikke at være særlig præcis, da angivelsen i kommuneplanlovens § 1 af de formål, der skal tilstræbes ved planlægningen, må betegnes som meget generel. Ud over varetagelse af planlægningsmæssige hensyn (i vid forstand) i forhold til bymæssigt bebyggede områder skal myndighederne således bl. a. tilstræbe, »at areal- og naturressourcerne i kommunen udnyttes ud fra en helhedsvurdering, herunder ud fra en økonomisk og økologisk synsvinkel«. Herved synes det forudsat, at hensynet til en hensigtsmæssig udnyttelse af areal- og naturressourcerne kan/skal varetages i ret vid udstrækning efter reglerne i kommuneplanloven. Denne meget vidtgående angivelse af lovens principielle anvendelsesområde er også kommet til udtryk i lovens bestemmelser om indholdet af kommuneplaner (§§ 2 og

3). Lovens § 3, stk. 2, hvorefter kommunens hovedstruktur, herunder bymønstre og centerstrukturen med angivelse af oplande, skal fastlægges ved en sammenfattende planlægning af en række forhold, angiver således følgende indhold som omfattet af planlægningsarbejdet: »størrelsen og beliggenheden af arealer forbeholdt jordbrugserhvervene« (nr. 7), »anvendelsen af arealer i overensstemmelse med naturfredningslovens formål« (nr. 8) og »arealanvendelsen i øvrigt, herunder udnyttelsen af sten, grus og andre naturforekomster i jorden« (nr. 9).

En fortolkning af bestemmelsen i kommuneplanlovens § 16, stk. 3, således, at et (større) vejanlæg (eller andet strækningsanlæg) er lokalplanpligtigt i alle tilfælde, hvor det tænkes placeret i - eller i umiddelbar nærhed af - områder, som kan være genstand for planlægningsbestræbelser efter kommuneplanloven i videste forstand, ville efter min mening reelt ophæve forudsætningen i forarbejderne til kommuneplanloven om, at sådanne anlæg i landzonearealer normalt ikke er lokalplanpligtige. Som tidligere nævnt finder jeg på denne baggrund ikke at have grundlag for at kritisere de kriterier, der er lagt til grund i miljøministeriets cirkulære nr. 39 af 11. februar 1977, pkt. 5.4., og hvorefter lokalplanpligten for anlæg som de nævnte navnlig bør afhænge af, om anlægget tænkes placeret i umiddelbar nærhed af bymæssig bebyggelse eller rekreative arealer (medmindre der tillige planlægges for de tilstødende arealer). Jeg må herved også lægge vægt på, at det i hvert fald i første række har været hensigten med kommuneplanlovens regler at regulere planlægning m.v. for sådanne områder. Planstyrelsens opfattelse, hvorefter placering af (større) strækningsanlæg i landzonearealer normalt ikke udløser lokalplanpligt efter kommuneplanlovens § 16, stk. 3, selv om arealerne er af fredningsmæssig værdi, kan herefter ikke give mig grundlag for kritik.

Som det fremgår af det tidligere anførte, har planstyrelsen i forbindelse med den foreliggende sag givet udtryk for den opfattelse, at (større) strækningsanlæg, der tænkes placeret i umiddelbar nærhed af rekreative arealer, (normalt) alene kan anses for lokalplanpligtige, såfremt der er tale om arealer, der i henhold til planlægningslovgivningen er eller påtænkes udlagt til rekreative formål. Efter min opfattelse må det imidlertid forekomme noget tvivlsomt, om en sådan yderligere begrænsning af omfanget af lokalplanpligten efter kommuneplanlovens § 16, stk. 3, er retligt holdbar. Fortolkningen indebærer således, at der (normalt) uden lokalplan vil kunne opføres strækningsanlæg i områder, der faktisk tjener rekreative formål - og som måske i henhold til anden lovgivning (f. eks. naturfredningsloven) er bestemt hertil - såfremt de ikke tillige er eller påtænkes udlagt til dette formål i henhold til planlægningslovgivningen (det vil navnlig sige kommuneplanloven og den tidligere bygge- og byplanlovgivning).

En sådan generelt noget indskrænkende fortolkning af lokalplanpligtens omfang i et tilfælde som det foreliggende har efter min opfattelse ikke holdepunkter i kommuneplanlovens ordlyd eller forarbejder. Og heller ikke miljøministeriets cirkulære af 11. februar 1977, pkt. 5.4., giver støtte for fortolkningen. Hertil kommer, at fortolkningen efter min mening må give anledning til reelle betænkeligheder: Forholdet er således det, at der med kommuneplanlovens gennemførelse er tilvejebragt et vist fælles anvendelsesområde for denne lovs lokalplanregler og naturfredningslovens fredningsbestemmelser i tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om at sikre - navnlig - (nær)rekreative arealer. Jeg henviser i denne forbindelse til bemærkningerne i Kommuneplanloven med kommentarer, v/Bendt Andersen og Ole Christiansen (2. udgave 1979) side 146 f (»Lokalplan eller fredning«) samt til Niels Chr. S. Petersens artikel »Sikring af fredningsværdige områder i det åbne land« i Byplan 169/1977, side 91 ff (og Landinspektøren 1978, side 89 ff). Det vil derfor i et vist omfang kunne bero på tilfældigheder, om et rekreativt værdifuldt område sikres for offentligheden ved lokalplan efter kommuneplanloven eller ved fredning efter reglerne i naturfredningsloven. Det ville efter min opfattelse være reelt ubegrundet, såfremt et sådant areal, der er sikret gennem fredning, og for hvilket der derfor ikke har været anledning til at udarbejde lokalplan, skulle være stillet principielt anderledes (end arealer, hvis rekreative værdi er eller agtes sikret ved lokalplan) med hensyn til lokalplanpligten i forbindelse med større bygge- og anlægsarbejder.

Jeg må på baggrund af det anførte være mest tilbøjelig til at mene, at større bygge- og anlægsarbejder (i form af strækningsanlæg) er lokalplanpligtige efter bestemmelsen i kommuneplanlovens § 16, stk. 3, såfremt de tænkes placeret i umiddelbar nærhed af rekreative arealer, uanset om der er eller påtænkes tilvejebragt et særligt (plan)grundlag herfor i henhold til planlægningslovgivningen. Jeg forudsætter dog herved, at der er tale om arealer, hvis rekreative værdi i givet fald vil kunne sikres gennem anvendelse af (lokalplan)reglerne i kommuneplanloven.

Jeg har gjort planstyrelsen bekendt med min opfattelse. Da spørgsmålet, som det vil fremgå af det anførte, må anses for tvivlsomt, har jeg dog intet grundlag for at formulere min tilkendegivelse som en kritik. Jeg skal i denne forbindelse også bemærke, at fastlæggelsen af, hvilke arealer der i den givne sammenhæng bør karakteriseres som »rekreative arealer« (jfr. herom straks nedenfor), formentlig i ikke ubetydelig grad udligner den angivne forskel i opfattelsen af lokalplanpligtens udstrækning.

Jeg finder endvidere at burde gøre nogle bemærkninger specielt om rækkevidden af begrebet »rekreative arealer« i den foreliggende forbindelse:

Miljøministeriets cirkulære nr. 39 af 11. februar 1977, pkt. 5.4., indeholder ikke nogen stillingtagen til, hvorledes det nævnte udtryk nærmere skal forstås. Jeg bemærker herved, at kommuneplanloven ikke indeholder bestemmelser, hvori dette udtryk benyttes (hvorimod loven indeholder udtryk som f. eks. »feriearealer« (§ 1, stk. 2) og »grønne områder, kolonihaveområder m. v.« (§ 3, nr. 5)). Heller ikke styrelsens udtalelse af 21. november 1978 til (A) eller styrelsens udtalelse af 4. april 1979 til mig indeholder nogen stillingtagen til udtrykkets indhold.

Som anført ovenfor ... har jeg imidlertid efter den mundtlige drøftelse med (bl. a.) repræsentanter for planstyrelsen den 8. juli 1980 forstået, at opførelsen af strækningsanlæg i det åbne land (landzonearealer) efter planstyrelsens opfattelse (normalt) kun vil udløse lokalplanpligt, såfremt anlægget placeres i - eller umiddelbart i nærheden af - arealer, der er genstand for en intensiv rekreativ udnyttelse. Som eksempel herpå er nævnt campingpladser, feriehoteller og kolonihaveområder.

Jeg må være enig med planstyrelsen i, at ikke ethvert område, som er genstand for en rekreativ udnyttelse (er af rekreativ værdi) bør komme i betragtning i den foreliggende sammenhæng. I så fald ville det dels kunne give anledning til en ikke ubetydelig usikkerhed med hensyn til fastlæggelsen af lokalplanpligten for strækningsanlæg i det åbne land, dels medføre, at lokalplanpligten for sådanne anlæg ville få et omfang, som må antages at gå ud over, hvad der er forudsat i forarbejderne til kommuneplanloven.

Den nærmere fastlæggelse af, hvilke arealer af rekreativ værdi, der bør tillægges betydning ved bedømmelsen af lokalplanpligten for strækningsanlæg, kan give anledning til nogen tvivl. I tilfælde, hvor et areal er udlagt til rekreative formål i en byplanvedtægt (hvilket dog har medført, at arealet er blevet byzone) eller nu ved en lokalplan, bør der efter min opfattelse gælde en formodning for, at opførelsen af et (større) strækningsanlæg på (eller i umiddelbar nærhed af) arealet er lokalplanpligtigt. Spørgsmålet kan give anledning til større tvivl i forhold til arealer, der faktisk tjener (væsentlige) rekreative formål, uden at der foreligger noget plangrundlag herfor (men hvor dette dog vil kunne tilvejebringes efter reglerne i kommuneplanloven). Lokalplanpligtsspørgsmålet må i sådanne tilfælde formentlig afhænge af en konkret, skønsmæssigt præget vurdering, hvorved en række faktorer må indgå i afvejningen. Jeg sigter herved navnlig til forhold som arten og omfanget af den rekreative udnyttelse, karakteren af de foranstaltninger, der er truffet (f. eks. i form af anlæg) med henblik på at intensivere udnyttelsen, og arealets beliggenhed, herunder afstanden til bymæssigt bebyggede områder.

3°. Om rækkevidden i det foreliggende tilfælde af lokalplanpligten efter bestemmelsen i kommuneplanlovens § 16, stk. 3, skal jeg - på baggrund af de ovenfor anførte almindelige synspunkter vedrørende bestemmelsens fortolkning - sammenfattende bemærke følgende:

Det nævnte el-anlæg er opført med luftledninger dels på strækningen fra Mårup til lidt nord for Kanhave-Kanalen, dels på strækningen fra Lynghøj til Vadstrup. Begge strækninger er beliggende i landzone og er uden forbindelse med bymæssigt bebyggede områder.

Afgørende for, om el-anlægget - der i betragtning af dets karakter efter min opfattelse i sig selv må betegnes som »større« - har været lokalplanpligtigt, må herefter være, om det område, hvori masterne er placeret, må betegnes som et »rekreativt areal« i overensstemmelse med det, jeg har anført ovenfor under pkt. 2°.

Besvarelsen af dette spørgsmål kan efter min opfattelse give anledning til nogen tvivl. Dette gælder i særlig grad for den del af anlægget, der er opført på strækningen fra Mårup og til lidt nord for Kanhave-Kanalen. Som anført i sagsfremstillingen ovenfor, er denne del af området omfattet af den gennemførte fredning, og den fredningsmæssige interesse synes navnlig at bestå i områdets rekreative værdi. I den redegørelse, der er udarbejdet af fredningsstyrelsen og fredningsplanudvalget for Århus amt i forbindelse med fredningssagens rejsning, er det forudsat, at området skal udbygges med opholdsarealer, naturstier og parkeringspladser for at lette offentlighedens adgang. En sådan udbygning af området med henblik på at øge områdets rekreative udnyttelse er dog endnu ikke sket.

Som anført under pkt. 2° er det min opfattelse, at afgørelsen af, om et areal har karakter af et »rekreativt område« - med den virkning, at opførelse af et (større) strækingsanlæg i området må anses for lokalplanpligtigt - til dels må bero på en skønsmæssigt præget vurdering af en række faktorer. Omend afvejningen heraf i det foreliggende tilfælde efter min mening kan give anledning til nogen tvivl, finder jeg dog ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at antage, at området eller dele af dette må anses for »rekreativt areal« i den angivne - forholdsvis snævre - forstand. Jeg lægger herved navnlig vægt på,

at der ikke foreligger noget plangrundlag for arealets anvendelse,

at dets fremtrædelsesform ikke væsentligt adskiller sig fra andre blandede strand-skovarealer,

at der ikke i væsentligt omfang er sket udbygning af området med faciliteter af hensyn til den rekreative udnyttelse, og

at området ligger i forholdsvis stor afstand fra bymæssig bebyggelse.

Jeg finder herefter ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at kritisere planstyrelsens opfattelse, hvorefter opførelsen af elanlægget i det foreliggende tilfælde har kunnet ske uden lokalplan.

Den endelige afgørelse af spørgsmålet hører under domstolene.

...«