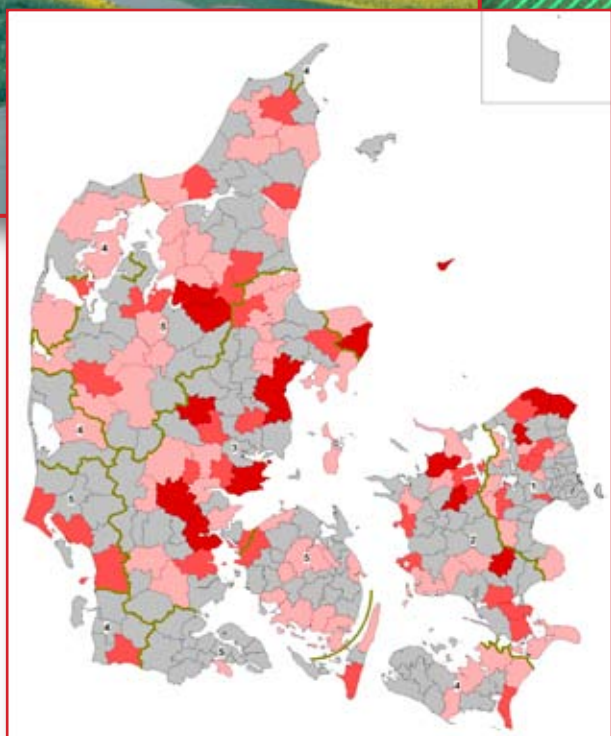


Udviklingen i landzoneadministrationen i perioden 2003-2005

Marts 2007



COWI

HOVEDTITEL:

Udviklingen i landzoneadministrationen 2003 - 2005

UDGIVER:

Copyright Skov- og Naturstyrelsen 2007

UDARBEJDELSE:

Rapporten er udarbejdet for Skov- og Naturstyrelsen af COWI A/S (projekt-team: Birgitte Kjær Grønbech Jensen, Peter G. Madsen, Jeppe Lundbæk, Karsten Leopold Willeberg, Ulf Kjellerup, Peter Ritzau Eigaard)

TRYKT PUBLIKATION:

Rapporten findes kun som net-publikation

ELETRONISK PUBLIKATION:

"Udviklingen i landzoneadministrationen 2003 - 2005" på www.skovognatur.dk/udgivelser

LAYOUT:

COWI A/S

FOTOS OG OMSLAG:

Copyright COWI A/S

UDGIVELSESRÅR:

Marts 2007

ISBN:

Net: 978-87-7279-784-7

Bog: 978-87-7279-785-4

YDERLIGERE OPLYSNINGER:

Skov- og Naturstyrelsen, Landsplanområdet, Tlf. 7254 2000

Denne rapport er udarbejdet af COWI A/S, og de undersøgelsesresultater, der fremkommer i rapporten, er COWI A/S ansvarlige for.

Udviklingen i landzoneadministrationen i perioden 2003-2005

Marts 2007

FORORD

I juni måned 2005 orienterede miljøministeren Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg om konsekvenserne af ændringerne i planlovens landzonebestemmelser, baseret på en rapport om "Udviklingen i landzonen efter ændringerne i planlovens landzonebestemmelser", som Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut (AKF) havde udarbejdet for Miljøministeriet.

Undersøgelsen skulle belyse udviklingen i landzonen efter ændringer i planlovens landzonebestemmelser, som trådte i kraft 1. september 2002. Undersøgelsen omfattede kommunernes administration for året 2003 og klagesager over henholdsvis tilladelser og afslag, fremsendt til Naturklagenævnet i samme tidsrum. AKF-rapporten understregede indledningsvis, at undersøgelsen var baseret på et begrænset vurderingsgrundlag, og at det var hensigten at følge op på undersøgelsen med henblik på at kunne følge udviklingen over et længere tidsforløb.

Efter en udbudsrunde bad Miljøministeriet i foråret 2006 COWI om at gennemføre en opfølgende og udvidet undersøgelse af landzoneadministrationen efter 2003, omfattende årene 2004 og 2005. Den foreliggende rapport er resultatet af denne undersøgelse. Rapporten indeholder tal fra begge undersøgelser, hvorved der kan gives et samlet indtryk af udviklingen over den treårige periode.

Formål

Den foreliggende undersøgelse skal redegøre for udviklingen i landzonen og for konsekvenserne for henholdsvis livet på landet og for natur, miljø og landskab, som forvaltningen af de ændrede landzonebestemmelser har medført.

Undersøgelsen omfatter dels en opfølgning af de kvantitative resultater fra den tidligere AKF-undersøgelse fra 2005 og dels en mere kvalitativ undersøgelse, som i højere grad gør det muligt at vurdere, hvordan ændringerne af planlovens landzonebestemmelser har virket i forhold til de modsatrettede hensyn, som landzonebestemmelserne skal varetage, nemlig hensynet til vækst og naturbeskyttelse.

COWI undersøgelsen

Den kvantitative undersøgelse er gennemført som en spørgeskemaundersøgelse, udsendt til samtlige kommuner og var identisk med det spørgeskema, som anvendtes i AKF-undersøgelsen. AKF-undersøgelsens sidste 4 spørgsmål er ikke medtaget i denne undersøgelse.

Resultaterne er blevet analyseret med henblik på at belyse udviklingen i antallet af landzonesager over tid, samt variationen i antallet af landzonesager i kommunerne, herunder af sager i landzonen, hvor der alene kræves byggetilladelse og ikke landzonetilladelse (ex. aftægtsboliger og medhjælperboliger).

Der er ligeledes gennemført en kvantitativ undersøgelse af klagesager indbragt for Naturklagenævnet for årene 2004 og 2005. AKF-undersøgelsen indeholder tal for årene 2000, 2001, 2002 og 2003. COWI-undersøgelsen supplerer således AKF-undersøgelsen og bidrager til, at der i denne rapport kan gives en samlet præsentation af de 6 år fra og med 2000 til og med 2005.

Den kvalitative interviewundersøgelse af landzoneadministrationen omfatter en række udvalgte kommuner fra hvert enkelt amt og har til formål at supplere den kvantitative undersøgelse med en række mere kvalitative udsagn.

Endelige indeholder COWI-undersøgelsen en GIS-baseret registrering af 138 udvalgte sager, hvis adressekoder er blevet sammenholdt med beskyttede områder udpeget i regionplaner, med henblik på at vurdere, hvorvidt tildelte landzonetilladelser er beliggende indenfor eller udenfor sådanne områder.

Strukturreformen.

Den foreliggende undersøgelse er gennemført på et tidspunkt, hvor de daværende kommuner havde igangsat arbejdet med at forberede sig på en ny kommunalstruktur. Dette afspejler sig blandt andet i en noget lavere deltagelsesprocent. Den foreliggende undersøgelse er baseret på svar fra 161 ud af 271 mulige kommuner, hvilket giver en svarprocent på knap 60, mens den foregående AKF undersøgelse havde en svarprocent på 83. Blandt de deltagende kommuner har 141 kommuner deltaget i begge undersøgelser.

Den foreliggende undersøgelse giver et billede af en administrationspraksis hos et stort antal kommuner, hvor de fleste ikke længere eksisterer. Den 1. januar 2007 overtog 98 nye og større kommuner administrationsansvaret.

Indholdsfortegnelse

1	Sammenfatning	3
2	Indledning.....	8
2.1	Formål.....	8
2.2	Metode.....	9
2.3	Temaer.....	11
3	Udviklingskarakteristika og forskelle mellem kommuner.....	13
3.1	Hvem har deltaget i undersøgelsen.....	14
3.2	Undersøgelsens repræsentativitet.....	14
3.3	Resultater fra analysen.....	16
3.4	Delkonklusion.....	26
4	Nye boliger på landet.....	29
4.1	Lovændringen.....	29
4.2	Udviklingen i perioden.....	30
4.3	Forskelle mellem kommuner.....	35
4.4	Klagesager i Naturklagenævnet.....	35
4.5	Beretninger fra udvalgte case-kommuner.....	36
4.6	Boligsager i konflikt med udpegninger i regionplaner mv.....	37
4.7	Delkonklusion.....	39
5	Virksomheder i det åbne land.....	41
5.1	Lovændringen.....	41
5.2	Udviklingen i perioden.....	43
5.3	Forskelle mellem kommuner.....	46
5.4	Klagesager i Naturklagenævnet.....	47
5.5	Beretninger fra udvalgte case-kommuner.....	47
5.6	Sager vedrørende virksomheder i det åbne land (§ 35) i mulig konflikt med udpegninger i regionplaner mv.....	48
5.7	Delkonklusion.....	49
6	Indretning af mindre butikker.....	50
6.1	Lovændringen.....	50
6.2	Udviklingen i perioden.....	51
6.3	Forskelle mellem kommuner.....	51
6.4	Beretninger fra udvalgte case-kommuner.....	53
6.5	Sager vedrørende mindre butikker i konflikt med udpegninger i regionplaner mv.....	53
6.6	Delkonklusion.....	53
7	Fritliggende gyllebeholdere.....	55
7.1	Lovændringen.....	56
7.2	Udviklingen i perioden.....	56
7.3	Forskelle mellem kommuner.....	57
7.4	Klagesager i Naturklagenævnet.....	58
7.5	Beretninger fra udvalgte case-kommuner.....	59
7.6	Sager om fritliggende gyllebeholdere i eventuel konflikt med udpegninger i regionplaner mv.....	60
7.7	Delkonklusion.....	61
8	Klagesager i Naturklagenævnet.....	62
8.1	Behandlingsprocessen.....	63
8.2	Udviklingen i klagesager i perioden.....	65
8.3	Sager i NKO i perioden.....	68

8.4	Forskelle mellem kommuner	83
8.5	Case-kommunernes udsagn om klagesager.....	86
8.6	Delkonklusion	87
9	Kommunernes håndtering af sagsbehandling og administration	88
9.1	Metodisk og analytisk indblik.....	89
9.2	Administration i forhold til de fire temaer	89
9.3	Forskelle i kommunernes administration i fht. amterne	91
9.4	Udvikling af sagsomfang	91
9.5	Grundlag for afgørelser	92
9.6	Kommunernes rolle som landzonemyndighed	93
9.6.1	Forbehandling og dialog med borgere	93
9.6.2	Procedurer i behandlingen.....	93
9.6.3	Kompetencer og tidsforbrug	94
9.7	Udtalelse fra amt og nabohearing.....	95
9.8	Udmøntning af ændringerne	96
	Referencer.....	97

Bilagsfortegnelse

- Bilag 1: Spørgeskema til den kvantitative analyse
- Bilag 2: Resultater af den kvantitative analyse
- Bilag 3: Spørgeguide til den kvalitative undersøgelse
- Bilag 4: GIS-baseret konfliktanalyse
- Bilag 5: De fem områder i Landsplanredegørelsen 2006
- Bilag 6: Oversigt over kommuner i undersøgelsen

1 Sammenfatning

I september 2002 blev planlovens landzonebestemmelser ændret, hvorved kommunerne overtog rollen som landzonemyndighed fra amterne. Samtidig blev der indført en række ændringer af landzonebestemmelserne i planloven, der havde til formål at skabe mere liv på landet. Ændringerne vedrørte følgende områder: bedre mulighed for at etablere *medhjælper- og aftægtsboliger på landbrugsejendomme over 30 ha (jf. § 36, stk. 1 nr. 12)* og *indrette boliger i overflødiggjorte landbrugsbygninger (jf. § 37, stk. 1)*; bedre mulighed for at foretage *udvidelse af mindre virksomheder, der er etableret i en tidligere landbrugsbygning i det åbne land (jf. § 36, stk. 1 nr. 13)*; bedre mulighed for at *indrette mindre butikker i overflødiggjorte landbrugsbygninger (jf. § 37, stk. 1)*; og endelig bedre mulighed for at opføre *fritliggende gyllebeholdere (jf. § 36, stk. 2)*.

Denne rapport indeholder resultaterne af en undersøgelse, som har haft til formål at følge udviklingen i landzonen i årene umiddelbart efter lovændringen. Undersøgelsen, som dækker perioden 2003-2005, følger op på en tidligere undersøgelse, som AKF foretog i 2004.

Undersøgelsen består af en kvantitativ spørgeskemaundersøgelse blandt landets 271 kommuner og nogle supplerende kvalitative undersøgelser. Spørgeskemaundersøgelsen kortlægger udviklingen i udvalgte typer landzonesager. Der er kommet besvarelser fra ca. 60% af kommunerne. Samlet set dækker undersøgelsen over knap 15.000 landzonesager og knap 12.000 landzonetilladelser fra de indsendte spørgeskemaer.

Supplerende til den kvantitative undersøgelse er der lavet en undersøgelse af klagesager i Naturklagenævnet og en undersøgelse af 25 kommuners egen oplevelse af at være landzonemyndighed. I forbindelse med denne undersøgelse har kommunerne udleveret adresser på udvalgte ejendomme, hvor der er givet landzonetilladelser, og der er lavet stikprøvekontrol af, om der er mulige konflikter mellem tilladelser og særlige beskyttelseshensyn.

I det følgende præsenteres de væsentligste konklusioner om udviklingen i kommunernes landzoneadministration i 2003-2005.

Udviklingskarakteristika og forskelle mellem kommuner

Undersøgelsen viser, at der er kommet flere landzonesager pr. kommune i den treårige periode. Hvor der i 2003 i gennemsnit var 26 ansøgninger pr. kommune, så var der i 2005 ca. 30. Kommunerne gav flere tilladelser i 2005 end i 2003, idet tilladelsesprocenten er steget fra 81,3 til 83,1.

For at få en mere nuanceret indsigt i udviklingen er der foretaget en analyse af de 141 kommuner, der både havde deltaget i AKF-undersøgelsen og nærværende kvantitative undersøgelse. Udviklingen viser også her en stigning i det samlede antal landzonetilladelser fra

3.086 i 2003 til 3.546 i 2005. Blandt disse kommuner er der en stigning i tilladelsesprocenten fra 79-83%.

Ser man på den geografiske udvikling i landzonesager og landzonetilladelser i perioden, er der foretaget en opdeling af Danmark i fem områder, som er identiske med områderne i Landsplanredegørelsen 2006. Det drejer sig om: Hovedstadsområdet, Sjælland, Østjylland, De mellemstore byregioner og Yderområderne.

De fem områder udviser forskellige udviklingstendenser, og dette giver sig også udslag i antallet af landzonesager, landzonetilladelser og tilladelsesprocenter. Analysen af de 141 førnævnte kommuner, viser, at der har været et fald i antal landzonesager i Hovedstadsområdet og på Sjælland, mens der været en stigning i sagerne i Østjylland og Yderområderne. I De mellemstore byregioner har stigningen været stor. Tendensen til at give de indkomne ansøgninger landzonetilladelser er meget forskellig fra område til område. I Østjylland, De mellemstore byregioner, og Yderområderne ligger tilladelsesprocenterne oppe på omkring 85% i 2005, mens tilladelsesprocenten i Hovedstadsområdet og på Sjælland ligger på henholdsvis 65 og 77%.

Undersøgelsen viser, at der kommer flere landzonesager, jo større landzoneareal kommunerne har. Det er ligeledes karakteristisk, at kommuner, hvor der er mange borgere om et forholdsvis lille landzoneareal, har lave tilladelsesprocenter. Således er tilladelsesprocenterne i København og Roskilde amter betydeligt lavere end i resten af landet.

I forhold til bestræbelsen om at skabe mere liv på landet kan det konstateres, at der i Yderområderne har været en stigning i antal landzonetilladelser på trods af, at der i perioden 2003 til 2005 var et fald i tilladelsesprocenten på tre procentpoint. Det samme gør sig gældende i De mellemstore byregioner og Østjylland, som står for omkring trefjerdedele af de meddelte landzonetilladelser. På Sjælland og i Hovedstadsområdet er antallet af landzonetilladelser faldet i perioden fra 2003 til 2005. Tilladelsesprocenten er steget i alle områder på nær som nævnt i Yderområderne.

Nye boliger på landet

Undersøgelsen af antallet af ansøgninger om landzonetilladelser til etablering af *nye boliger*, viser, at der har været en stigning i antallet af boligtilladelser i landzonen fra 1,88 pr. kommune i 2003 til 2,16 pr. kommune i 2005. Tilladelsesprocenten på 58,9 % ligger på et uændret niveau i perioden 2003-2005, se tabel 4.1.

Når der ses på Landsplanredegørelsens områdeinddeling, så viser analysen, at Østjylland og De mellemstore byregioner har væsentligt flere landzonesager om *nye boliger* end de andre områder, se tabel 4.2.

Der er variationer i tilladelsesprocenterne vedrørende landzonetilladelser til nye boliger, når der ses på Landsplanredegørelsens områdeinddeling. I Hovedstadsområdet og De mellemstore byregioner er der sket stigninger i tilladelsesprocenterne. På Sjælland, i Yderområderne og i Østjylland er der sket et fald i de gennemsnitlige tilladelsesprocenter.

I forhold til lovændringen, kan det konstateres, at udviklingen i antal byggetilladelser til aftægts- eller medhjælperboliger (§ 36. stk. 1, nr. 12) har været faldende fra 0,38 pr. kommune i 2003 til 0,23 pr. kommune i 2005, mens der har været en stigning fra 0,45 tilladelser pr. kommune i 2003 til 0,71 tilladelser pr. kommune i 2005 i antallet af tilladelser til ibrugtagning af en bolig i overflødiggjorte landbrugsbygninger (§ 37, stk.1.).

Boligsager har forholdsvis stor vægt i det samlede klagebillede i Naturklagenævnet med anslået 150 sager ud af i alt 500 påklagede afgørelser om året.

Når beskyttelseshensyn og landzonetilladelser til nye boliger sammenholdes i en GIS-konfliktanalyse ses det, at der især i relation til værdifulde landskaber og lavbundsområder kan være konflikter mellem interessen i at skabe mere vækst og de to beskyttelseshensyn.

Virksomheder i det åbne land

Undersøgelsen af landzonetilladelser til *nye virksomheder og væsentlige udvidelser af virksomheder i det åbne land*, viser, at der har været en stigning i antallet af landzonetilladelser pr. kommune til nye virksomheder og væsentlige udvidelser af virksomheder udenfor afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder (§ 35). I 2003 var der dermed i gennemsnit 1,48 landzonetilladelse pr. kommune mens der i 2005 var 1,68 landzonetilladelse pr. kommune. Tilladelsesprocenten på omkring 86 % har dog i det landsdækkende gennemsnit været uændret fra 2003 til 2005, mens den var en anelse højere i 2004 med 90,5 %, se tabel 5.1.

Antallet af byggetilladelser til udvidelser af mindre virksomheder i det åbne land, der er etableret i en tidligere landbrugsbygning (§ 36, stk. 1, nr. 13) er steget fra 0,90 pr. kommune i 2003 til 0,96 pr. kommune i 2005, se tabel 5.2. Der er ikke lavet en opgørelse over antallet af anmeldelser af virksomheders ibrugtagning af tidligere landbrugsbygninger jf. § 37, stk. 1.

Ser man på tallene i en analyse af, hvordan fordelingen har været i de 141 kommuner¹, opdelt i de fem områder fra Landsplanredegørelsen 2006, kan det konkluderes, at det samlede antal landzonesager har været konstant, men dog med geografiske variationer.

Antallet af landzonesager vedr. nye virksomheder har ligget nogenlunde stabilt på Sjælland og i De mellemstore byregioner. Tilladelsesprocenten er steget på Sjælland, mens den stort set er uændret i De mellemstore byregioner.

I Østjylland har der til gengæld været en stigning i såvel antal landzonesager som i tilladelsesprocenten til nye virksomheder.

I Yderområderne modsvares en stigning i antal landzonesager til gengæld af et fald i tilladelsesprocenten fra 92 i 2003 til 74 i 2005. I Hovedstadsområdet er antallet af sager halveret og tilladelsesprocenten er faldet i perioden fra 74 i 2003 til 58 i 2005, se tabel 5.3 og 5.4.

Det fremgår af et interview med Naturklagenævnet, at sagsområdet, som nævnet kategoriserer som erhverv, er forholdsvis tungt. Der har været omkring 50 klagesager årligt vedr. erhverv. Dette udgør således omkring en tiendedel af de samlede årlige antal klagesager. Kommunerne i den kvalitative undersøgelse oplever selv, at de gennemfører sagsbehandlingen vedrørende virksomheder i det åbne land på linje med amternes tidligere sagsbehandling.

Indretning af mindre butikker i overflødiggjorte landbrugsbygninger

Undersøgelsen af antallet af sager vedrørende *indretning af mindre butikker* at gøre, viser, at der har været en stigning i antallet af anmeldte mindre butikker fra gennemsnitlig 0,57 anmeldelser pr. kommune i 2003 til 1,02 anmeldelser pr. kommune i 2005, se tabel 6.1.. Antallet af anmeldelser af mindre butikker opleves ikke at være udbredt blandt de adspurgte kommuner. De

¹ Dette er som før nævnt kommuner, der har deltaget såvel i AKF-undersøgelsen, som i nærværende COWI-undersøgelse.

kommuner, der kan mønstre et antal af anmeldte mindre butikker, spreder sig over det meste af landet, dog mindre hyppigt på Sjælland end i Jylland, på Fyn og på øerne. I forhold til de fem områder fra Landsplanredegørelsen 2006, er det De mellemstore byregioner, der har haft de fleste anmeldelser. Kommunerne, der har deltaget i undersøgelsens kvalitative del, beretter ligeledes, at de ikke har modtaget mange anmeldelser på mindre butikker, og flere af kommunerne undrer sig over, at ændringen vedrørende mindre butikker, ikke har været udnyttet i større grad.

Fritliggende gyllebeholdere

Undersøgelsen af lovændringen, som har med *fritliggende gyllebeholdere* at gøre, viser, at antallet af landzonetilladelser er faldet fra i gennemsnit 0,74 pr. kommune i 2003 til 0,55 pr. kommune i 2005, se tabel 7.1. Denne faldende tendens er i tråd med tendensen for det samlede antal gyllebeholdere opført i landet i perioden. Undersøgelsen viser ligeledes ikke overraskende, at der er store regionale forskelle på, hvor der gives mange tilladelser til fritliggende gyllebeholdere. Dette er naturligt som følge af husdyrproduktionens koncentration i Jylland - særligt i områderne Vestjylland, Nordjylland og Sønderjylland med store andele af intensive svine- og kvægbedrifter. I forhold til administrationen af landzonetilladelse er der fortsat en udfordring i at få afvejet hensynet til naturbeskyttelse og ikke mindst de visuelle og lugtmæssige gener, som naboer til gyllebeholdere kan opleve. Analysen viser, at ud af 22 landzonetilladelser om fritliggende gyllebeholdere var tilladelse i otte tilfælde givet i landskabsområder, som i regionplanen enten er karakteriseret som uforstyrrede, værdifulde eller særligt værdifulde. Det skal dog bemærkes, at vilkår i tilladelse ikke er undersøgt.

Klagesager i Naturklagenævnet

Undersøgelsen af *klager i Naturklagenævnet* bygger på en gennemgang af antallet og arten af afgjorte klagesager over landzoneafgørelser i Naturklagenævnet i perioden 2000-2005. Analysen har tilstræbt at vurdere forskelle i udviklingen i perioden *før* og *efter* planlovsændringen i september 2002. Derudover er der i analysen set nærmere på samtlige sager (§§ 35-37) i perioden 2003 til 2006, som Naturklagenævnet har offentliggjort i *Naturklagenævnet orienterer* (NKO) på baggrund af deres særlige informationsværdi.

Undersøgelsen af klagesagerne i Naturklagenævnet viser, at der er flere klager over *afslag* i perioden før lovændringen, mens der er flere klager over *tilladelser* i perioden efter lovændringen. Undersøgelsen viser også, at andelen af klager over tilladelser, der er *skærpet*, er steget med 79%, når man sammenligner gennemsnittet for perioden 2000 - 2002 med gennemsnittet for perioden 2003-2005 se tabel 8.2.

Det har ikke været muligt at opgøre de eksakte tal for de forskellige sagsområder, der klages inden for, men det er Naturklagenævnets opfattelse, at det navnlig er på *boligområdet* og på *erhvervsområdet*, at der er flest problemer, mens udviklingen omkring *mindre butikker* og *fritliggende gyllebeholdere* er mere afdæmpet. Denne betragtning er rimelig set i lyset af, at det er på *boligområdet* og på *erhvervsområdet*, at langt størstedelen af landzonesagerne forekommer. Undersøgelsen af periodens *sager i NKO* tyder på, at det særligt er de *landskabelige hensyn* samt forvaltningen af planloven i grænse-landet mellem byzone og landzone, der er svære at håndtere. Fem udvalgte *sager i NKO* illustrerer centrale problemstillinger i forhold til kommunernes landzoneadministration. Gennemgangen af sagerne belyser tre generelle problemområder, hvor Naturklagenævnet har haft anledning til at ændre landzonetilladelser til afslag. Disse områder er: 1) Tilladelse til indretning af boliger i nedlagte bygninger/opførelse af

nye boliger; 2) Indretning af erhverv i eksisterende bygninger/udvidelse af bygningsmasse anvendt til erhverv; 3) Placering af gyllebeholdere i særligt værdifulde landskaber.

Kommunernes håndtering af sagsbehandling og administration

Den kvalitative undersøgelse af 25 udvalgte case-kommuner viser, at kommunerne selv oplever, at de har administreret landzonebestemmelserne lige så restriktivt som amterne. Størstedelen af kommunerne mener, at det er den økonomiske udvikling og til dels planlovsændringerne, der har præget udviklingen i landzonen. Områderne bolig og erhverv opleves af kommunerne som de største udfordringer i forbindelse med administration af landzonebestemmelserne.

Langt størstedelen af kommunerne mener ikke, at der er givet tilladelser til boliger i det åbne land med mindre det har været i forbindelse med huludfyldninger, ved udstykning af en bolig til to eller flere boliger eller ved indretning af én bolig i overflødiggjorte landbrugsbygninger. Derudover har der været givet tilladelser til opførsel af boliger efter brand og opførsler af boliger efter nedrivning af i forvejen eksisterende boliger.

I forhold til landzonesager vedrørende mindre virksomheder i det åbne land er der blandt case-kommunerne enighed om, at stort set samme linje som amtets er ført.

2 Indledning

2.1 Formål

Efter ændringen af planlovens landzonebestemmelser i 2002 har kommunerne overtaget landzonekompetencen fra amterne. Denne rapport belyser, hvordan den kommunale praksis har udmøntet sig i perioden 2003-2005. Det undersøges - også med henblik på at bygge videre på en tidligere gennemført AKF-undersøgelse (se boks 2.1) - hvordan den kommunale praksis udvikler sig, om der kan spores afvigelser fra tidligere praksis, og på hvordan håndteringen af de gennemførte ændringer i loven er blevet administreret. Ændringerne medførte, at der skete en udvidelse af kategorier af bebyggelser og benyttelsesændringer, der kan foretages uden en landzonetilladelse.

Der er med ændringerne i planloven kommet et øget fokus på to meget centrale hensyn i planlovens landzonebestemmelser: Hensynet til beskyttelse af landskabet og naturen og hensynet til at skabe mere liv på landet. Denne balancegang mellem to ofte modsatrettede hensyn er et centralt emne i undersøgelsen. Undersøgelsen belyser, hvordan forvaltningen af planloven i praksis udmøntes efter at kommunerne har overtaget administrationen fra amterne.

Boks 2.1: AKF-undersøgelsen

AKF-undersøgelsen i 2004

Politisk har der været et ønske om at følge udviklingen i landzonen efter ændringen i planlovens landzonebestemmelser. Allerede i 2004 blev der gennemført en undersøgelse af, hvordan landzoneadministrationen forløb under de nye lovgivningsmæssige rammer. Det var AKF, som stod for undersøgelsen. Den var baseret på en kvantitativ analyse af landzonesager i kommunerne i 2003, samt en undersøgelse af klager over landzonesager i Naturklagenævnet fra 2000-2003.

AKF-undersøgelsens datagrundlag bestod primært af data fra 2003. Undersøgelsen var en statusopgørelse af det første hele år efter lovændringen. Det betød, at det var ret begrænset hvad der var muligt at konkludere om udviklingen i landzonen efter lovændringen.

Note: AKF-undersøgelsen findes på følgende link: www.akf.dk/udgivelser/2005/landzone/

Nærværende undersøgelse tager afsæt i AKF-undersøgelsen og følger op på det spørgeskema, som AKF anvendte til at undersøge landzoneadministrationen². Rapporteringsformen følger dog ikke den i AKF-undersøgelsen. Der sættes fokus på at vise udviklingen i de tre år fra 2003-2005 både generelt og i forhold til ændringerne i landzonebestemmelserne. For at sikre et konsistent datagrundlag bygger den kvantitative undersøgelse primært på de 141 kommuner, som leverede data i både AKF-undersøgelsen og COWI-undersøgelsen. Supplerende til den kvantitative undersøgelse er der gennemført en kvalitativ undersøgelse blandt 25 kommuner, som har til formål at sætte mere fokus på kommunernes administration, og som også vil give et indblik i, hvordan bygninger placeres i landskabet. Dette indblik fås via en stikprøve af, om de landzonetilladelser, som kommunerne har givet, ligger i områder i regionplanen, der er udpeget som Natura 2000-områder, fredede områder, lavbundsarealer, kulturmiljøer, beskyttelseslinjer, landskaber der er udpegede som uforstyrrede, værdifulde eller særligt værdifulde eller endeligt områder beskyttet af naturbeskyttelsesloven § 3. En undersøgelse af klagesager i løbet af 2000-2005 vil dokumentere omfanget af klagesager og samtidig også blive anvendt til give et indblik i, hvor i landskabet Naturklagenævnet har omgjort eller afvist ellers godkendte landzonesager.

2.2 Metode

I undersøgelsen benyttes der en kombination af kvantitativ analyse og kvalitativ analyse samt visualisering via kort og anvendelse af ortofoto. På denne måde bliver analysens temaer belyst fra flere forskellige vinkler og med forskellige informationskilder. Denne kombination af analyseværktøjer er med til at give analysen både dybde og bredde.

Den kvantitative del af undersøgelsen henvender sig til alle landets daværende 271 kommuner, som er blevet bedt om at svare på et spørgeskema. Spørgeskemaundersøgelsen har fundet sted i perioden 21. juni - 1. oktober 2006, hvor kommunerne har kunnet besvare skemaet med et fremsendt papirskema eller via besvarelse direkte på en særlig internet-hjemmeside.

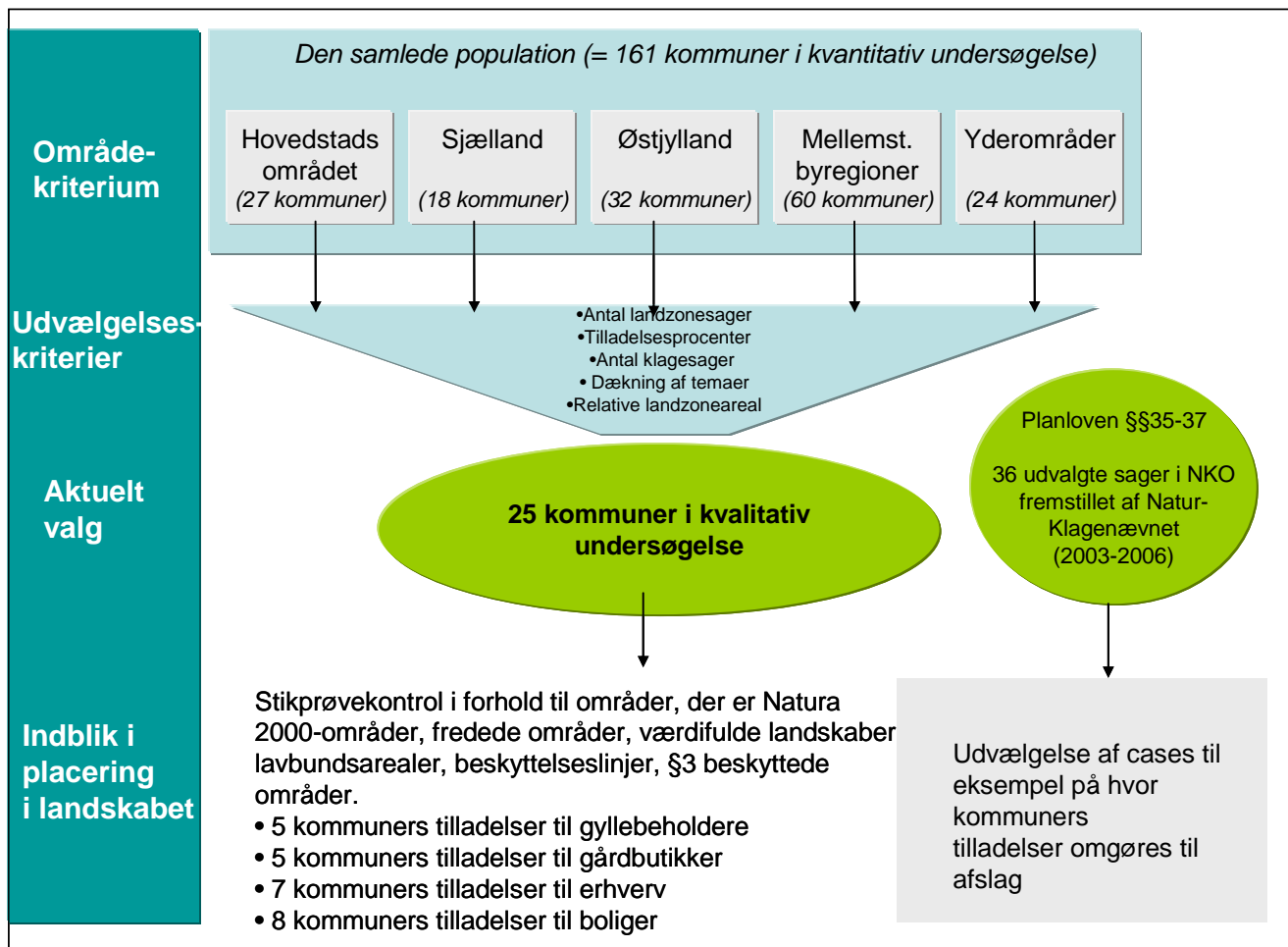
I alt 161 kommuner har deltaget i den kvantitative undersøgelse. Spørgeskemaet indeholder en række spørgsmål vedrørende fx antallet af landzonesager i 2004 og 2005, antallet af tilladelser og anmeldelser, hvilke vilkår, der er stillet osv. Spørgsmålene tager udgangspunkt i ændringerne i planloven fra 2002 og er bortset fra fire spørgsmål de samme, som blev stillet til kommunerne i 2003. Spørgeskemaet kan ses i bilag 1. Den kvantitative del af undersøgelsen bygger på besvarelserne af disse spørgeskemaer samt på en række baggrundsvariable, der er indsamlet fra Danmarks Statistik³.

I undersøgelsen indgår nogle centrale begreber for kommunernes behandling af borgernes ansøgninger eller anmeldelser om byggesager i landzonen: En **landzonesag** bliver til på basis af en ansøgning fra en borger, der ønsker en udstykning, opførelse af ny bebyggelse eller ændret anvendelse af bestående bebyggede eller ubebyggede arealer (planloven § 35, stk. 1). Hvis kommunen efter behandling af landzoneansøgningen (som altså også kaldes landzonesagen) giver tilladelse hertil, vil dette refereres som en **landzonetilladelse**. Undersøgelsen fokuserer også på byggesager og anmeldelser i de sager, hvor der ikke efter lovændringen kræves landzonetilladelse. Det vedrører sager som kan henføres til §§ 36 og 37 i planloven. Her vil kommunens sagsbehandling resultere i **byggetilladelser** som følge af borgernes ansøgninger eller som følge af kommunens **accept** af anmeldelser.

² Se bilag 1 hvor spørgeskemaet, som er anvendt i nærværende analyse er vist. Dette viser bortset fra enkelte undtagelser samme spørgsmål som blev formuleret i AKF undersøgelse.

³ Danmarks Statistik (2006), Statistikbanken, <http://www.danmarksstatistik.dk>.

Figur 2.1: Oversigt over analysestrukturen i forhold til deltagende kommuner og visualiseringer af bygningers placering i landskabet.



Den kvalitative del af undersøgelsen, der bygger på 25 udvalgte case-kommuner⁴, har til formål at uddybe og nuancere resultaterne af den kvantitative analyse. Case-kommunerne er udvalgt på baggrund af en række kriterier såsom deres placering i forhold til områderne i Landsplanredegørelsen 2006, antallet af landzonesager tilladelsesprocent pr. landzoneareal, og antallet af klagesager pr. landzoneareal.

Landsplanredegørelse 2006⁵ inddeler Danmark i fem områder⁶; Hovedstadsområdet, Sjælland, De mellemstore byregioner, Østjylland og Yderområderne. Denne struktur er også valgt i denne rapport, dels fordi den er mere fremadrettet end en amtsstruktur, da amterne er nedlagt pr. 1. januar 2007, dels fordi denne også implicit indeholder nogle fælles vækstkaraktistika, som er relevante i forhold til behandlingen af kommuner. Det er ligeledes interessant at se, hvordan

⁴ Kommunerne er udvalgt blandt de kommuner, der deltog i den kvantitative undersøgelse.

⁵ For en nærmere præsentation af landsplanredegørelsens fem områder se: Skov- og Naturstyrelsen (2006): Landsplanredegørelse 2006 - Det nye Danmarkskort - planlægning under nye vilkår; <http://www.skovognatur.dk/Emne/Planlaegning/Landsplanlaegning/Landsplanredegørelse+2006/>

⁶ Se evt. bilag 5 for en opdatering af Landsplanredegørelsens fem områder.

landzoneadministrationen i kommuner placeret i Yderområderne adskiller sig fra landzoneadministrationen i kommuner placeret i Hovedstadsområdet eller et af de øvrige områder.

Blandt de undersøgte kommuner er der fokuseret på landzonearealets relative størrelse i den enkelte kommune. Der vil således løbende blive skelnet mellem kommuner, der har meget landzoneareal og kommuner med mindre landzoneareal se kap.3.

Formålet med kriterierne for udvælgelse af de 25 case-kommuner har været at gøre udvælgelsen så repræsentativ som mulig og at fokusere på en række kommuner i alle fem områder i Landsplanredegørelse 2006 med relativt mange landzonesager og klagesager. Der blev også fokuseret på at få repræsenteret kommuner med såvel en høj som en lav tilladelsesprocent. I den kvalitative undersøgelse har kommunerne besvaret en række både åbne og lukkede spørgsmål, der er formuleret på grundlag af de analyseresultater, der tegnede sig ved gennemførelse af den kvantitative undersøgelse. De kommunale respondenter er i den kvalitative undersøgelse også blevet opfordret til at tilføje erfaringer og betragtninger, der kan bidrage til en nærmere forståelse for udviklingen i kommunernes praksis som landzonemyndighed.

Kommunerne i den kvalitative undersøgelse er også blevet bedt om at indsende adresser på landzonetilladelser for et af de fire temaer - boliger, erhverv, fritliggende gyllebeholdere eller mindre butikker - med henblik på at lave en stikprøve af, om der gives tilladelse til nye bygninger eller udvidelser i områder, hvor der ifølge planlægningen skal tages særlige beskyttelseshensyn. Denne undersøgelse baseres på, at adresserne lægges ind i GIS og kombineres med de relevante regionplanudpegninger og andre beskyttelseshensyn. Det bør understreges, at der i projektet ikke har været ressourcer til en gennemgang af de specifikke forhold omkring sagsbehandlingen. Det er udelukkende en stikprøveundersøgelse af, om der er givet landzonetilladelser i områder, hvor der ud fra landskabelige, miljømæssige og naturmæssige forhold skal tages særligt beskyttelseshensyn. Analysen afdækker ikke om disse hensyn er taget i tilstrækkeligt omfang, for eksempel i form af vilkår. Desuden bør det nævnes, at adressepunkterne til GIS-analysen ikke nødvendigvis er det samme fysiske sted som "sagen". Dette har formentlig størst betydning mht. fritliggende gyllebeholdere, som typisk placeres langt fra ansøgerens adresse, og mindre betydning for tilladelser til bolig og erhverv. Særligt mht. fritliggende gyllebeholdere skal der derfor tages det forbehold, at adressen kan ligge indenfor en udpegningsmens den fritliggende gylletank kan ligge udenfor samme udpegningsområde.

Supplerende hertil er der lavet et udtræk af klagesager, som Naturklagenævnet har valgt at fremhæve som sager i NKO⁷. De bliver visualiseret for at vise eksempler på, hvordan afgørelser omgøres.

Undersøgelsen er bygget op omkring en række nøglespørgsmål, som præsenteres indledningsvis i en tekstboks til hvert kapitel.

2.3 Temaer

Undersøgelsen belyser en række temaer. Temaerne dækker de forhold og problemfelter, som er fundet mest relevante for at følge udviklingen i landzonen. I tabel 2.1 findes en oversigt over temaer, som er behandlet i rapporten. Tema 1 og tema 7 er tværgående temaer af overordnet

⁷ NKO refererer til "Naturklagenævnet Orienterer" og er relateret til sager, som Naturklagenævnet har valgt at fremhæve, blandt andet så kommunernes sagsbehandlere kan få indsigt i afgørelser, der har principiel karakter.

karakter, mens de andre temaer har et meget konkret fokus på ændringerne i planloven (tema 2-5) og på klagesager i Naturklagenævnet (tema 6):

Tabel 2.1: Oversigt over analysens temaer

Tema 1	Udviklingskarakteristika og kommunale forskelle	Kapitel 3
Tema 2	Nye boliger på landet	Kapitel 4
Tema 3	Virksomheder i det åbne land	Kapitel 5
Tema 4	Indretning af mindre butikker	Kapitel 6
Tema 5	Fritliggende gyllebeholdere	Kapitel 7
Tema 6	Klagesager i Naturklagenævnet	Kapitel 8
Tema 7	Kommunernes administration og sagsbehandling	Kapitel 9

Under hver præsentation af temaerne findes en samlet delkonklusion, som opridser de vigtigste konklusioner og observationer under det enkelte tema.

Det skal bemærkes, at en stor del af indholdet i den kvantitative analyse er indeholdt under tema 1, mens den kvalitative undersøgelse refereres mest indgående under tema 7. Generelt er rapporten skrevet således, at læseren kan læse sammenfatningen samt det eller de temaer, der har særlig interesse.

3 Udviklingskarakteristika og forskelle mellem kommuner

De to undersøgelsesmetoder - den kvantitative og den kvalitative - giver et grundlag for at vurdere, hvordan kommunerne forvalter planlovens landzonebestemmelser og ikke mindst for at afdække kommunale forskelle. Det er interessant, om den enkelte kommunes tendens til at give tilladelser har en sammenhæng til kommunestørrelse eller til bestemte områder (amter eller landsplanredegørelsens områder). En tidligere undersøgelse fra 1999⁸ viste, at blandt seks kommuner - udvalgt som landkommuner, middelstore bykommuner og større bykommuner - var der en tendens til, at landkommunerne⁹ behandlede landzonesager som byggesager i 8% af sagerne. I landkommuner afveg indstillinger til amtet endvidere i højere grad fra amtets afgørelser end de større kommuners indstillinger. Derfor er det oplagt at undersøge, om de små kommuner med meget landzoneareal har en tendens til at give flere landzonetilladelser, og om der følger flere klagersager med disse landzonetilladelser.

I dette kapitel bliver følgende centrale spørgsmål belyst:

Centrale temaspørgsmål:

- Hvor mange landzonetilladelser er der givet i 2003-2005?
- Hvordan har tilladelsesprocenten udviklet sig i 2003-2005?
- Er der forskel på, hvor tilbøjelige kommunerne er til at give landzonetilladelser i relation til landzoneareal?
- Er der forskelle på, hvor tilbøjelige kommuner er til at give landzonetilladelser i forhold til, hvor de er placeret i de fem områder fra Landsplanredegørelsen 2006?

⁸ Pedersen og Sørensen (1999): Landzoneadministrationen og den kommunale byggesagsbehandling - en undersøgelse i 6 kommuner. Forskningscenteret for Skov & Landskab. By- og Landsplanserien nr. 4, 1999.

⁹ Pedersen og Sørensen (1999) op.cit. side 49, hvor det fremgår at landkommuner er defineret ud fra den daværende Landsbykommissions betænkning (1997), hvor der er mellem 2000-3000 indbyggere og hvor der er over 10 km til den nærmeste by med over 10.000 indbyggere. I nærværende undersøgelses anvendes denne definition ikke, men landkommuner vurderes at være kommuner med relativt stort landzoneareal i forhold til de øvrige kommuner i undersøgelsen (se evt. bilag 6, hvor der er på en oversigt over undersøgelsens kommuner er vist, hvorledes kommunerne fordeler sig i forhold til landzoneareal og indbyggertal).

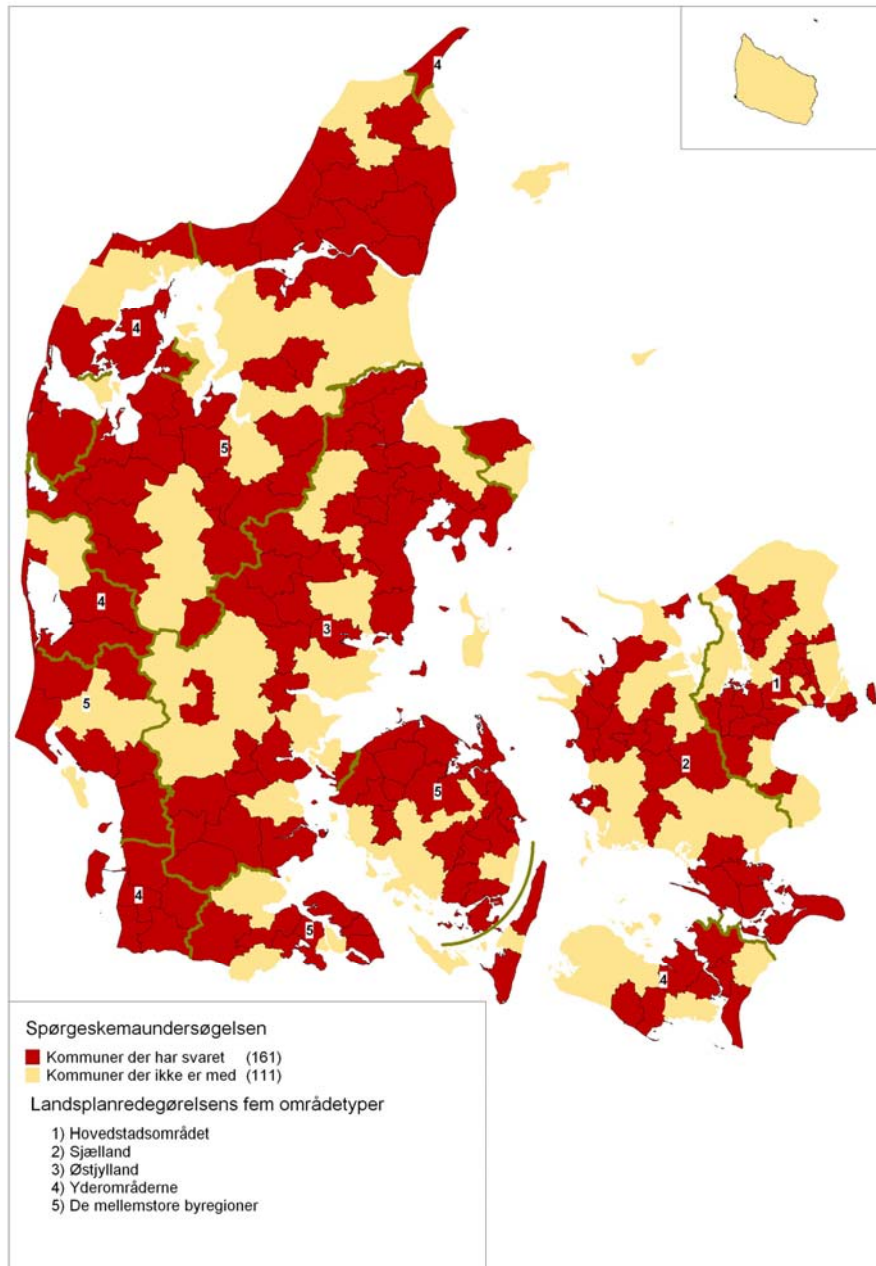
3.1 Hvem har deltaget i undersøgelsen

Af de i alt 271 kommuner, som den kvantitative undersøgelse henvendte sig til, har 161 kommuner besvaret spørgeskemaet. Det giver en svarprocent på knap 60. Denne del af undersøgelsen har dækket perioden 2004-2005. Derudover gøres der i de kvantitative kørsler også brug af data fra den forrige undersøgelse foretaget af AKF (2004). Denne undersøgelse dækkede året 2003. Af besvarelserne fra 2004-2005 har de 141 af dem også svaret i 2003. Der er således en forholdsvis god konsistens i data over de tre år, som kan bruges til at beskrive en udvikling.

3.2 Undersøgelsens repræsentativitet

Der er indhentet besvarelser fra alle dele af landet på nær Bornholm, og der er ingen systematiske skævheder i svarprocenten, som kan relateres til regionale forskelle. Undersøgelsen er dermed repræsentativ for hele landet med undtagelse af Bornholm.

Kort 3.1: Undersøgelsens repræsentativitet (kommuner der har svaret og kommuner, der ikke har svaret).



Den store bredde i besvarelserne vurderes at være tilstrækkelig som analytisk grundlag til den kvantitative undersøgelse. Kommunernes villighed til - eller mulighed for - at svare på spørgeskemaet er faldet noget i forhold til den tidligere AKF-undersøgelse, hvor svarprocenten var 83. Det skyldes primært, at arbejdet med kommunalreformen er fremskredt og i nogle tilfælde har umuliggjort en besvarelse af spørgeskemaet. Dette har forårsaget travlhed, og også at omlægningen har været så fremskreden, at person-allokering og IT-systemer var indrettet efter de nye kommuners behov i undersøgelsesperioden.

Af nedenstående tabel fremgår det, hvor mange kommuner fra hvert af de fem områder fra Landsplanredøgørelsen 2006, der har deltaget i undersøgelsen.

Tabel 3.1: Kommunernes fordeling i forhold til Landsplanredegørelsens områder og besvarelsesprocenter.

	Områder	Kommuner i områder	Kommuner besvaret*	Besvarelsesprocent for område
1	Hovedstadsområdet	51	21	41%
2	Sjælland	33	16	48%
3	Østjylland	53	29	55%
4	De mellemstore byregioner	94	56	60%
5	Yderområder	40	19	48%
	I alt	271	141	

Note: Der er her taget udgangspunkt i de 141 kommuner, som har besvaret spørgeskemaet for alle tre år i perioden.
Kilde: Dataindsamling foretaget for Skov- og Naturstyrelsen af AKF i 2004 og af COWI i 2006.

Som det ses, er der kommet besvarelser jævnt fordelt over alle områder. I Østjylland og De mellemstore byregioner ligger besvarelsesprocenterne på over 50. I De mellemstore byregioner ligger den på 60. Sjælland og Yderområderne har svarprocenter på 48, mens Hovedstadsområdet har en svarprocent på 41. Årsagen til en lavere svarprocent for Hovedstadsområdet sammenholdt med de øvrige områder skyldes formentlig, at Hovedstadsområdet har et relativt lille lanzoneareal. Samlet set betyder den jævne fordeling af besvarelser over alle områderne, at der ikke er nogle skævheder mht. repræsentativiteten af data. Den jævne fordeling af besvarelser er hermed med til at sikre et velfunderet undersøgelsesresultat.

3.3 Resultater fra analysen

I bilag 2 findes der en oversigt over de kvantitative modelkørsler, der er udarbejdet til undersøgelsen. De centrale tendenser, der kan peges på, er fremhævet i bilag 2. I dette afsnit præsenteres en lettere tilgængelig oversigt over de resultater, der kan udledes fra analysen.

Overordnede tendenser

Af tabel 3.2 fremgår det samlede antal landzonesager og -tilladelser, som er indrapporteret fra kommunerne i løbet af de tre analyse år.

Tabel 3.2: Udviklingen i kommunernes landzonesager, landzonetilladelser og tilladelsesprocenter i 2003-2005.

	2003	2004	2005	Difference fra 2003-2005
Antal besvarelser fra kommuner i undersøgelsen	223	156	157	*
Antal landzonesager i alt	5.788	4.040	4.657	*
Landzonesager pr. kommune	26,0	25,9	29,7	+3,7
Antal landzonetilladelser i alt	4.705	3.298	3.871	*
Antal landzonetilladelser pr. kommune	21,1	21,1	24,7	+3,6
Tilladelsesprocent	81,3 %	81,6 %	83,1 %	+1,8%

*: Kan ikke udregnes, da datasæt i 2003 og 2004/2005 er forskellige.

Kilde: Dataindsamling foretaget for Skov- og Naturstyrelsen af AKF i 2004 og af COWI i 2006.

Antallet af landzonesager er afhængig af borgernes motivation til at lave landzoneansøgninger. Kommunerne har mulighed for at påvirke antallet af ansøgninger ved at kommunikere klart ud, hvad der kan forventes at få tilladelse til. Tabellen omfatter totalt set 14.458 landzonesager og 11.874 landzonetilladelser, som undersøgelseskommunerne har haft at gøre med i perioden 2003-2005

Målt i forhold til det gennemsnitlige antal landzonesager og –tilladelser pr. kommune kan det ses, at der fra 2003 til 2005 er sket en stigning. Det bør dog fremhæves at der ikke var nogen synderlig forskel på tallene i 2003 og 2004.

Tabel 3.2 viser også, at tilladelsesprocenterne gennemsnitlig lå på samme niveau i 2003 og 2004, således at det først er i 2005, der kan observeres en egentlig stigning i tilladelsesprocenten.

Bag de totale størrelser i tabel 3.2, der viser en samlet stigning i antallet af landzonesager, tilladelser pr. kommune og tilladelsesprocenter, gemmer der sig også et antal kommuner, der har haft et fald i antal landzonesager, tilladelser og tilladelsesprocenter.

I den nedenstående tabel er der lavet en uddybende niveauinddeling af de nationale gennemsnitstal, så det kan analyseres nærmere, hvordan landzonesager, tilladelser og tilladelsesprocenter fordeler sig, når kommunerne inddeles i de fem områder fra Landsplanredegørelsen. Undersøgelsen er baseret på 141 kommuner, der både har deltaget i AKF-undersøgelsen fra 2004 og COWI-undersøgelsen fra 2006.

Tabel 3.3: Oversigt over landzonesager, landzonetilladelser og tilladelsesprocenter, samt over antallet af kommuner med flere/færre landzonesager, højere/lavere tilladelsesprocent og en kombination af disse fra 2003 til 2005.

	Hovedstads-området	Sjælland	Østjylland	De mellemstore byregioner	Yderområderne	I alt
Antal landzonesager						
Antal landzonesager i 2003	304	604	990	1568	440	3906
Antal landzonesager i 2004	292	473	912	1637	419	3733
Antal landzonesager i 2005	257	465	1088	1964	491	4265
Antal landzonetilladelser						
Antal landzonetilladelser i 2003	192	383	780	1341	390	3086
Antal landzonetilladelser i 2004	171	367	756	1390	362	3046
Antal landzone tilladelser i 2005	167	357	916	1684	422	3546
Tilladelsesprocenter						
Tilladelsesprocent i 2003	63%	63%	79%	86%	89%	79%
Tilladelsesprocent i 2004	59%	78%	83%	85%	86%	82%
Tilladelsesprocent i 2005	65%	77%	84%	86%	86%	83%
Kommuner med færre/flere sager i 2005 i fht. 2003						
Kommuner med færre landzonesager i 2005 end i 2003	15	7	10	17	4	53
Kommuner med flere landzonesager i 2005 end i 2003	6	9	19	39	15	88
Kommuner i alt	21	16	29	56	19	141
Kommuner med lavere/højere tilladelsesprocent i 2005 i fht. 2003						
Kommuner med lavere tilladelsesprocent i 2005 end i 2003	8	7	11	22	10	58
Kommuner med højere tilladelsesprocent i 2005 end i 2003	13	9	18	34	9	83
Kommuner i alt	21	16	29	56	19	141
Kommunernes sags udvikling og tilladelsesprocent i 2005 i fht. 2003						
Kommuner med færre sager i 2005 og en lavere tilladelsesprocent i fht. 2003	5	1	4	6	1	17
Kommuner med færre sager i 2005 og en højere tilladelsesprocent i fht. 2003	10	6	6	11	3	36
Kommuner med flere sager i 2005 og en lavere tilladelsesprocent i fht. 2003	3	6	7	16	9	41
Kommuner med flere sager i 2005 og en højere tilladelsesprocent i fht. 2003	3	3	12	23	6	47
Kommuner i alt	21	16	29	56	19	141

Note: Opgørelsen gælder kommuner, der har medvirket i alle tre år i undersøgelsen, hvilket er 141 kommuner.

Kilde: Baseret på data indsamling foretaget for Skov- og Naturstyrelsen af AKF i 2004 og COWI i 2006.

Det bør indledningsvist understreges, at analysen ikke giver indsigt i hvilke begrundelser og hvilket grundlag, der er for at give tilladelser til indkomne landzonesager. Derfor skal analysen ses som en overordnet status på de 141 kommuners landzonesager og -tilladelser i perioden 2003-2005. På dette grundlag bliver det muligt at vurdere, hvordan tilladelsesprocenten - og dermed kommunernes tendens til at give tilladelser i landzonesager - har udviklet sig. Det er ikke på det foreliggende kvantitative grundlag muligt at vurdere, om eksempelvis en lavere tilladelsesprocent reelt skyldes en skærpet landzoneadministration eller er et udtryk for, at de indkomne landzonesager i højere grad opfylder kriterierne til at give landzonetilladelse.

I den første del af tabel 3.3 er der lavet en status over antallet af landzonesager og landzonetilladelser samt tilladelsesprocenter fordelt mellem de fem områder fra Landsplanredegørelsen 2006. De 141 kommuner har i 2003-2005 haft 11.904 landzonesager og meddelte 9.678 landzonetilladelser. I perioden 2003-2005 steg tilladelsesprocenten fra 79 til 83¹⁰. Det kan endvidere konstateres, at tilladelsesprocenten varierer fra område til område. I Hovedstadsområdet ligger den i 2005 på det laveste niveau på 65%, mens den i Yderområderne er oppe på 86%. I Yderområderne er der sket et fald i tilladelsesprocenten fra 89% i 2003 til 86% i 2005, mens den i de mellemstore byregioner er status quo. I Hovedstadsområdet, Østjylland og Sjælland - er der sket en stigning i tilladelsesprocenten¹¹.

I det nedenstående gennemgås, hvordan antallet af kommuner har ændret sig i forhold til om de har oplevet stigning eller fald i antal landzonesager og i tilladelsesprocenter.

Antal landzonesager

Tabel 3.3 viser, at nogle kommuner har oplevet en stigning, mens andre har set et fald i antal landzonesager fra 2003 til 2005. Disse tal gennemgås nærmere nedenfor.

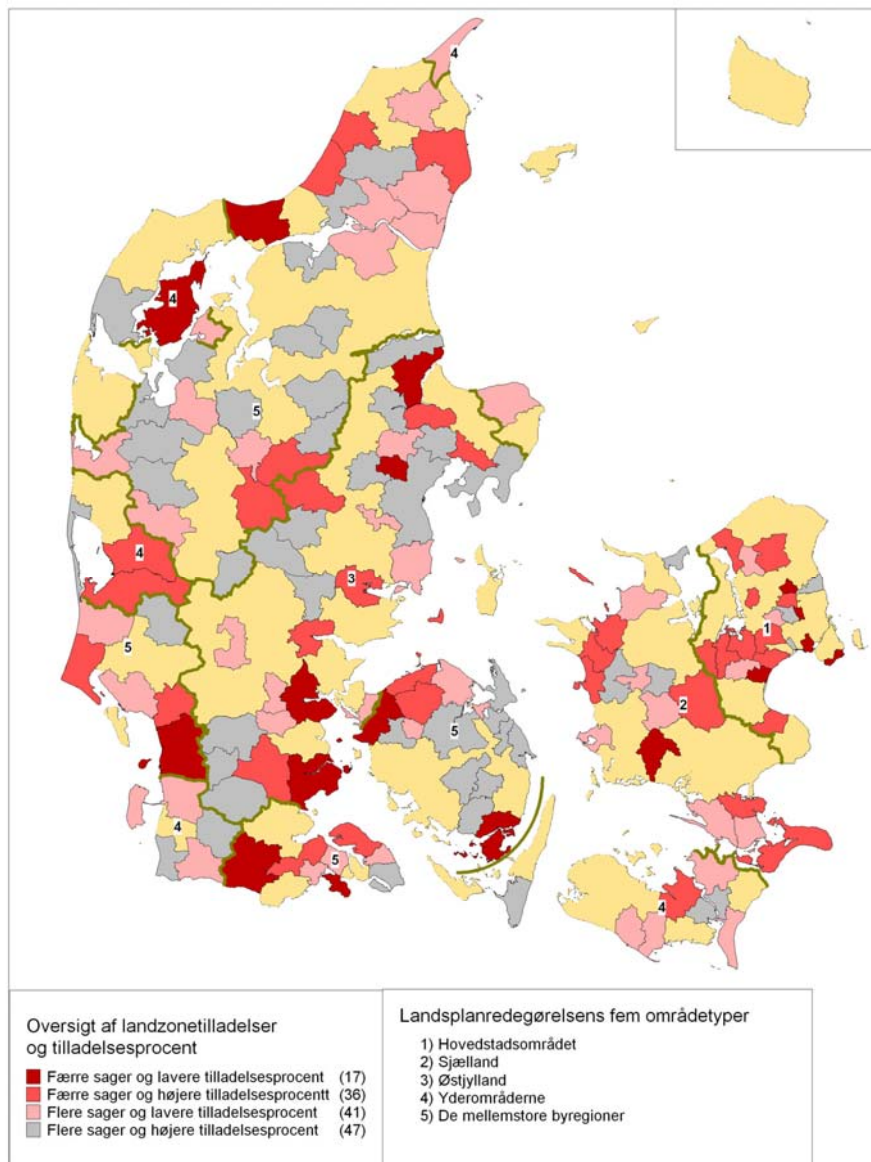
I alt 53 kommuner havde færre landzonesager i 2005 end de havde i 2003. Modsat havde 88 kommuner fået flere landzonesager. Det kan således udledes, at de kommuner, der har flere landzonesager, har fået markant flere landzonesager end det beregnede gennemsnit på knap 29,7 landzonesager pr. kommune i 2005 (se tabel 3.2).

I kort nr. 3.2 er også vist i et GIS-format, hvordan kommunernes udvikling fra 2003 til 2005 har været mht. flere eller færre landzonesager og større eller mindre tilladelsesprocenter.

¹⁰ Bemærk at tilladelsesprocenten ikke skal forveksles med den tilladelsesprocent, der blev beregnet i tabel 3.2. Dette var baseret på samtlige kommuner i undersøgelsen, mens tilladelsesprocenterne i tabel 3.3 er baseret på dem, som beregnes ud fra de 141 kommuner, der deltog i både AKF-undersøgelsen og nærværende undersøgelse.

¹¹ I kapitel 9, hvor tema 7: "Kommunernes administration og sagsbehandling" fremstilles, diskuteres niveauet for tilladelsesprocenter i forhold til tidligere undersøgelser af tilladelsesprocenter under amternes administration af landzonebestemmelserne.

Kort 3.2: Oversigt over kommuner i undersøgelsen, der har fået hhv. flere eller færre landzonesager og har en hhv. større eller mindre tilladelsesprocent fra 2003 til 2005.



Flere eller færre sager i 2005

I forhold til de fem områder i Landsplanredegørelsen 2006 ses nogle bemærkelsesværdige tendenser i den tre-årige periode. Af tabel 3.3 fremgår det, at det kun er i Hovedstadsområdet, at kommuner med færre landzonesager overstiger antallet af kommuner med flere landzonesager. I alle andre områder er der sket en tilgang af kommuner med flere landzonesager. I Yderområderne er der næsten fire gange så mange kommuner, der har fået flere landzonesager som kommuner, der har fået færre landzonesager. Totalt set er antallet af kommuner fra Yderområderne dog lille i forhold til det samlede antal kommuner i undersøgelsen.

I De mellemstore byregioner og Østjylland er antallet af kommuner med flere landzonesager dobbelt så stort som antallet af kommuner med færre landzonesager i perioden. I område Sjælland er der til gengæld næsten det samme niveau af kommuner med tilgang som med nedgang i landzonesagerne.

Samlet set kan det siges, at i de områder som Landsplanredegørelsen fra 2006 definerer som Yderområder, De mellemstore byregioner og Østjylland er der således en tendens til, at kommuner får flere landzonesager. Det kan konkluderes, at der er tale om en klar aflæselig udvikling, men det skal understreges, at en treårig periode er for afgrænset til at fastslå, om der er tale om en mere langsigtet tendens.

Stigningen i antallet af landzonesager må formodes at være knyttet til følgende forhold:

- Den høje økonomiske aktivitet herunder de høje friværdier, der har været i Danmark i perioden.
- At der i perioden kan være kommet en øget effekt af de nye landzonebestemmelser i planloven, der i højere grad har fået borgere til at søge om landzonetilladelser til nyt byggeri eller ændret anvendelse.

For at undersøge om der kunne findes signifikante sammenhænge til den økonomiske aktivitet i Danmark, er der lavet nogle modelkørsler¹². Der kunne dog ikke identificeres sådanne signifikante sammenhænge, og årsagen til stigningen i antallet af landzonesager kan således ikke underbygges på baggrund af modellens resultater alene. Ikke desto mindre vurderes det, at den stigende aktivitet må relateres til de to ovenstående formodninger. I de øvrige temaafsnit vil det blive kvalitativt belyst, hvordan kommunerne oplever tilgangen i antallet af landzonesager.

Tilladelsesprocenter

Efter en vurdering af nettotilgangen af landzonesager i kommunerne er det således væsentligt at få vurderet, hvor mange landzonetilladelser, kommunerne giver i den analyserede periode fra 2003 til 2005. Tilladelsesprocenten er beregnet ud fra forholdet mellem antal landzonetilladelser og antal landzonesager, som kommunerne henholdsvis giver og modtager i relation til deres landzoneadministration.

Ud af de 141 kommuner, som har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen i alle tre år, var der 58 kommuner, som havde en lavere tilladelsesprocent, mens 83 havde en højere tilladelsesprocent blandt de indkomne landzonesager se tabel 3.3.

I Landsplanredegørelsens Yderområder har kommunerne oplevet en stigning i antallet af landzonesager. Tilladelsesprocenten er omvendt faldet. Ti kommuner ligger på en lavere tilladelsesprocent, mens ni kommuners sagsbehandling har resulteret i en højere

¹² I bilag 2 findes en oversigt over resultaterne af modelkørslerne. Det blev prøvet, om der kunne observeres en sammenhæng mellem beskæftigelsesvækst og antallet af landzonesager, men dette gav ingen signifikante modelresultater.

tilladelsesprocent. Samtidig ligger det dog fast, at der er højere tilladelsesprocenter i Yderområderne end i de øvrige områder¹³.

I de øvrige områder er der en nettotilgang af kommuner, der har en højere tilladelsesprocent i 2005 end i 2003, se tabel 3.3.

Den nederste del af tabel 3.3 sammenholder kommuner med sagsfremgang og sagstilbagegang med sagsbehandling, der har resulteret i højere og lavere tilladelsesprocenter.

Især kommuner i Østjylland og De mellemstore byregioner har en stigende tilladelsesprocent, hvor de også har haft sagsfremgang. I Yderområderne ses tværtimod en tendens mod, at tilladelsesprocenten er blevet lavere blandt kommuner med et stigende antal sager.

I det næste afsnit ses der nærmere på hvilke tendenser og faktorer, der kan være med til at karakterisere kommunerne i forhold til deres forvaltning af landzonebestemmelserne i planloven.

Underliggende nuancer af de overordnede tendenser

De overordnede udviklingskarakteristika giver et generelt billede af og gennemsnit for de kommuner, der deltog i undersøgelsen. I det nedenstående bliver der fremstillet nogle finere nuancer af de deltagende kommuners besvarelser. Nuancerne baseres såvel på resultaterne af den kvantitative undersøgelse (bilag 1 og 2) og den kvalitative undersøgelse (bilag 3).

Den kvantitative undersøgelses hovedresultater er fremhævet med fed skrift i følgende fem punkter og under hver punkt er der kommenteret på resultatet, evt. mulige forklaringer og/eller på sammenhængen til tidligere undersøgelsesresultater.

Tendens 1: Jo større landzoneareal i en kommune, desto flere landzonesager.

Det blev observeret, at der er flere landzonesager i kommuner med stort landzoneareal. Dette synes at stemme overens med det faktum, at der er flere adresser, der udgør et potentiale for landzoneansøgninger, når landzonearealet er stort. I landzoner omkring større byer, hvor der ikke arealmæssigt er så meget landzone, kan der dog opleves et større udviklingspres fra de adresser, der findes i landzonen. Det kan imidlertid ud fra undersøgelsen anskueliggøres, at der antalmæssigt er flere landzonesager i kommuner med et stort landzoneareal.

Tendens 2: Jo større landzoneareal i en kommune, desto færre landzonesager pr. ha landzoneareal.

Dette resultat viser til gengæld, at kommuner med meget landzoneareal har forholdsvis få landzonesager pr. landzoneareal. Kommuner med begrænset landzoneareal får således flere landzonesager pr. landzoneareal end kommuner med meget landzoneareal. En oplagt forklaring på dette er, at der i bykommuner med en stor befolkningstæthed og med begrænset landzoneareal er større efterspørgsel efter at bruge det knappe landzoneareal, end der er i kommuner, der har meget landzone.

¹³ Dette resultat harmonerer med konklusionerne i Pedersen og Sørensen (1999) op.cit, side 73, hvor der blev identificeret en vis tendens til at landkommuner var mindre restriktive end bykommuner i sager, hvor der var uoverensstemmelser mellem kommunens indstilling og amtets afgørelse.

Tendensen til at der er en større andel af landzoneansøgninger i kommuner med byområder, kan data fra den kvalitative undersøgelse understøtte. Her beretter flere af kommunerne i både Hovedstadsområdet og i De mellemstore byregioner om, at der har været en stigning i antal af landzoneansøgninger siden 2002. Det stigende antal af ansøgninger omfatter både bolig- og erhvervsansøgninger.

Tendens 3: Jo større landzoneareal i en kommune, jo højere tilladelsesprocent

I 2004 og 2005 kan der observeres en tendens til, at tilladelsesprocenten er højere i kommuner med meget landzoneareal end i kommuner med begrænset landzoneareal. Endvidere kan der for alle tre år observeres en tendens til, at kommuner med en høj beskæftigelsesandel i landbruget har høje tilladelsesprocenter.

Årsagen hertil kan være, at det implicit ligger i landzonebestemmelsernes hovedformål, at administrationen af arealer nær byer skal være stram pga. det store pres fra forskellige arealinteresser. Administrationen i kommuner med større landzonearealer, der ikke ligger i bynære områder kan til gengæld godt være mere lempelig, hvis der ikke er det samme pres på overgangen til byformål og i øvrigt ikke er i strid med de øvrige hensyn, som skal varetages efter loven.

Ud over at kommunerne med meget landzoneareal, af ovenstående årsag kan tendere mod at have en højere tilladelsesprocent, så spiller det også ind på tilladelsesprocenten, om der er en god dialog med borgerne omkring muligheden for at opnå landzonetilladelser. I den kvalitative undersøgelse var der et klart billede af, at kommunerne havde en god dialog med borgerne, som henvendte sig for at høre, om hvordan de skulle søge tilladelse til deres projekter. I denne dialog kunne "umulige" projekter sies fra. Kommuner som fx Gråsten har været et eksempel på, at der laves nogle klare retningslinjer for, hvad der kunne opnås landzonetilladelse til på deres hjemmeside.

Tendens 4: Kommuner placeret i Frederiksborg og Københavns amter behandler forholdsvis mange landzonesager i forhold til hovedstadskommunernes landzoneareal

Den geografiske analyse på amtsniveau viser, at kommunerne i Frederiksborg Amt og Københavns Amt behandler forholdsvis mange landzonesager i forhold til de to amters landzoneareal. Det skyldes formentligt, at der er en stor gruppe borgere til at efterspørge det knappe landzonereale i de to amter.

Den forholdsvis høje andel af landzonesager i de to amter skyldes til dels den samfundsøkonomiske udvikling. En case-kommune i Frederiksborg Amt har således erfaring med, at landbrug nedlægges og de gamle stuehuse bygges om til andet formål. Samtidig oplever case-kommuner i begge amter, at der er større efterspørgsel på boliger bl.a. i forbindelse med de senere års prisstigninger særligt i hovedstadsområdet. Tilsammen kan disse udviklingstendenser være med til at øge antallet af landzonesagerne.

Tendens 5: Tilladelsesprocenterne i kommuner i Frederiksborg Amt og Roskilde Amt er forholdsvis lave

Også for tilladelsesprocenterne kan der optegnes forskelle i forhold til amtsgrænserne. Således viser den kvantitative undersøgelse, at kommuner i Frederiksborg og Roskilde amter har lavere

tilladelsesprocenter end i de øvrige amter. Det samme resultat fås, når analysen foretages ud fra Hovedstadsområdet i Landsplanredegørelsen (se tabel 3.3).

Anker og Nielsen (2005)¹⁴ oplyser i det indledende kapitel til en analyse af kommunernes landzoneadministration, at også en tidligere undersøgelse har vist, at tilladelsesprocenterne i Frederiksborg og Roskilde Amter har været mindre end i de øvrige amter. Anker og Nielsen fremhæver også den mulige forklaring, at der er et større pres på landzonearealer i hovedstadsområdet og de tilføjer hertil, at der er en anden sags sammensætning end i den øvrige del af landet¹⁵.

Den kvantitative analyses identifikation af ovenstående fem tendenser peger således på, at kommunernes landzoneareal har betydning for antallet af tilladelser og de tilladelsesprocenter, der er observeret i undersøgelsen.

En årsag til at der, især på boligområdet, opleves et pres på byggeri i landzonen skyldes, ifølge en case-kommune i Roskilde Amt, at de ligger tæt på storbyen. Der kommer mange ansøgninger pr. arealenhed vedrørende opførelse af boliger eller om ændring af landbrugsejendomme til boliger. Da der samtidig er mange andre interesser forbundet med anvendelsen af landzonearealerne i områderne, kan dette være en forklaring på, hvorfor man i Frederiksborg Amt og Roskilde Amt har forholdsvis lave tilladelsesprocenter sammenlignet med andre amter.

I det nedenstående præsenteres kommunale karakteristika og forskelle i forhold til temaerne: boliger og erhverv¹⁶.

Boliger

Den kvantitative analyse viser en svag antydning af, at kommuner med meget landzoneareal har flere boligsager end andre kommuner. Tallene viser dog tydeligt, at målt pr. landzoneareal er der færre boligsager i kommuner med et stort landzoneareal, se bilag 2. Der er en tendens til, at der er flere boligsager pr. arealenhed i bykommuner. Dette underbygges af, at kommuner i Frederiksborg Amt, Københavns Amt og Roskilde Amt ifølge den kvantitative analyse har markant flere boligsager end kommuner i de øvrige amter.

Dette er logisk i betragtning af de senere års prisstigninger på boligmarkedet. Kommuner, der ligger tættest op ad storbyen er umiddelbart de mest attraktive. De har et mindre landzoneareal end kommuner længere ud på landet, hvilket således stemmer overens med resultaterne af den kvantitative analyse.

Tilladelsesprocenterne i behandlingen af boligsager hos kommuner i Frederiksborg og Roskilde amter er dog signifikant lavere end hos kommuner i de øvrige amter. Set i forhold til Landsplanredegørelsens fem områder er det kommuner i Hovedstadsområdet, der har flest boligsager pr. landzoneareal og som samtidig har den laveste tilladelsesprocent (se tabel 3.4).

¹⁴ Anker og Nielsen (2005): "Kommunernes Landzoneadministration - sagsbehandling og administrationspraksis". Skrifter fra Fødevareøkonomisk Institut, 17, side 9.

¹⁵ Anker og Nielsen (2005) op.cit., side 9.

¹⁶ Den kvantitative analyse gav ikke tilstrækkeligt robuste modelresultater på temaerne for fritliggende gyllebeholdere og mindre butikker.

I en opgørelse, som er lavet på basis af den kvantitative undersøgelse fremgår det, at der generelt er en lavere tilladelsesprocent på boligsager i landzonen end de andre sagstyper.

Tabel 3.4: Oversigt over kommuners tilladelsesprocenter på landzonesager vedr. boliger i landzonen inddelt efter Landsplanredegørelsens områder.

Tilladelsesprocent	Hovedstadsområdet	Sjælland	Østjylland	De mellemstore byregioner	Yderområderne	Total
2003	31%	61%	62%	59%	80%	57%
2004	29%	47%	56%	52%	94%	52%
2005	41%	51%	58%	65%	69%	59%

Baseret på besvarelser fra 141 kommuner, som deltog i undersøgelserne fra 2004 og 2006.

Kilde: AKF-undersøgelsen (2004) og COWI-undersøgelsen (2006).

Som det ses af tabel 3.4 var der gennemsnitligt tilladelsesprocenter på 57 og 59 i hhv. 2003 og 2005. Der er altså tale om en stigning, men denne dækker over store variationer i forhold til en områdeopdeling i Landsplanredegørelsens fem områder. I Hovedstadsområdet og i De mellemstore byregioner har der været en stigning og på Sjælland og i Yderområderne et fald i tilladelsesprocenterne. Østjylland har haft et mindre fald i tilladelsesprocenten. Da den treårige periode er præget af op- og nedadgående udsving, kan der dog ikke konkluderes en tendens mod de før nævnte fald og stigninger.

Den kvantitative undersøgelse viser, at der har været en stigning i antallet af landzonetilladelser til boliger i landzonen, se tabel 4.1. I den kvalitative undersøgelse blev kommunerne bedt om at redegøre for de boligsager, der kræver landzonetilladelse. Kommunerne gav ikke tilladelser til nye boliger i det åbne land, men havde følgende forklaringer på restgrupperne:

1. Der er tale om tilfælde, hvor ejeren nedriver en bolig og bygger en ny op på samme sted eller hvor der bygges en ny bolig efter en brand.
2. Der er tale om tilladelser, der ligger inden for sluttet landsbybebyggelse og ved huludfyldning.
3. Der er tale om boligejendomme, hvor huset bliver opdelt i to eller tre boliger.

Erhverv

Godt halvdelen af kommunerne, der har svaret på spørgeskemaundersøgelsen, har haft landzonesager, der drejer sig om etablering af nye virksomheder eller væsentlige udvidelser af eksisterende virksomheder efter planlovens § 35. Det viste sig, at langt de fleste sådanne landzonesager udmønter sig i en landzonetilladelse. Det er derfor ikke hensigtsmæssigt, at anvende de samme kvantitative analysemetoder, som gjort ovenfor mht. alle landzonesager og boligsager.

I stedet for er det blevet kortlagt, om der er forskel på de kommuner, der har haft mindst én landzonesag om etablering eller væsentlige udvidelser af virksomheder, og de der ingen har haft.

Dette blev gjort via en sandsynlighedsmodel¹⁷, hvor positive koefficienter angiver, at de givne kommunekarakteristika trækker i retning af, at kommunen har haft en sag eller flere.

Det viser sig ikke overraskende, at jo større kommune - målt ved det absolutte landzoneareal - jo større sandsynlighed er der for, at kommuner har haft en sådan sag. Endvidere viser det sig, at jo større landzonen udgør af det samlede areal i kommunen, jo større sandsynlighed er der for at modtage landzonesager om nye virksomheder og væsentlige virksomhedsudvidelser til landzonesagsbehandling.

Endelig viser den kvantitative analyse, at kommuner i Hovedstadsområdet har mindre sandsynlighed for at medtage en sag om nye virksomheder og væsentlige udvidelser af eksisterende virksomheder end kommuner i de øvrige områder i Landsplanredegørelsen 2006

Tabel 3.5: Oversigt over kommuners tilladelsesprocenter på landzonesager vedrørende nye virksomheder og væsentlige udvidelse af virksomheder uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder efter Landsplanredegørelsen 2006's områder (§ 35).

Tilladelsesprocent	Hovedstadsområdet	Sjælland	Østjylland	De mellemstore byregioner	Yderområderne	Total
2003	74%	76%	81%	90%	92%	85%
2004	69%	84%	92%	92%	86%	89%
2005	58%	85%	89%	89%	74%	84%

Baseret på besvarelser fra 141 kommuner, som deltog i undersøgelserne fra 2004 og 2006

Kilde: AKF-undersøgelsen (2004) og COWI-undersøgelsen (2006)

Som det fremgår af tabel 3.5 er der store forskelle i tilladelsesprocenterne og også i udviklingen på tilladelsesprocenter i de fem områder. Hovedstadsområdet har den laveste tilladelsesprocent. Der kan observeres et fald i tilladelsesprocenten fra 2003 til 2005. Kommunerne på Sjælland og i Østjylland har samlet haft en stigning i tilladelsesprocenten på hhv. 9 og 8 procentpoint, mens tilladelsesprocenten samlet er faldet 18 procentpoint i kommunerne i Yderområderne.

3.4 Delkonklusion

Kommunerne har oplevet, at der er kommet flere ansøgninger om landzonetilladelser i perioden fra 2003 til 2005. Hvor der i 2003 i gennemsnit var 26 ansøgninger pr. kommune, så var der i 2005 ca. 30. Samtidig kan det konstateres, at de 141 kommuner, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen i alle tre år, samlet set har haft en fremgang i både antallet af landzonesager og i antallet af landzonetilladelser, se tabel 3.3. Der kan ikke gives noget entydig svar på det stigende antal. Det kan primært skyldes følgende to forhold:

- *Den generelle økonomiske vækst i perioden, der har givet økonomisk grundlag for et stigende antal sager.* Dette blev testet i den kvantitative talbehandling, men der var ikke en signifikant sammenhæng til væksten i bruttonationalproduktet. Alligevel - set i lyset af de høje friværdier i hele landet - kan det økonomiske aspekt tillægges en betydning i forklaringen på, hvorfor der er kommet flere landzonesager.
- At der er en stigende motivation til at søge landzonetilladelser hos borgerne efter ændringerne er indført i lovgivningen, og efter at administrationen af landzonebestemmelserne er hos kommunerne.

¹⁷ Her indgår kun de sagstyper, der dækkes af spørgsmål 3.1 i spørgeskemaet, Bilag 1.

Da talmaterialet kun dækker en treårig periode er det ikke muligt at drage nogle entydige eller langsigtede konklusioner om udviklingstendensen¹⁸.

Bagom de overordnede nationale størrelser viste det sig blandt de 141 kommuner, der deltog i begge undersøgelser, at 88 af de medvirkende kommuner (svarende til 62 %) har fået flere landzonesager, mens 53 kommuner (svarende til 38 %) har fået færre landzonesager i perioden fra 2003 til 2005. Der er en væsentlig forskel på, hvordan udviklingen i antal af landzonesager er fordelt på kommunerne i perioden. I forhold til den geografiske opdeling er der områder, som har fået markant flere landzonesager. Ud fra Landsplanredegørelsens områdeopdeling af Danmark i fem områder, så er det i Yderområderne, De mellemstore byregioner og Østjylland, at der har været fremgang i antal landzonesager- og tilladelser.

Det kan konstateres fra talmaterialet, at den samlede tilladelsesprocent for sagsbehandling af alle landzonesager i alle adspurgte kommuner er steget. Tilladelsesprocenten på landzonesagerne var i 2003 81,3 % og i 2005 var den 83,1%.

Fra den kvantitative undersøgelse kan det endvidere konstateres, at fra år 2003 til år 2005 havde:

- 59% af kommunerne en højere tilladelsesprocent
- 41% af kommunerne en lavere tilladelsesprocent

Det er således vigtigt at holde sig for øje, at der bag stigningen i den gennemsnitlige tilladelsesprocent gemmer sig et fald i tilladelsesprocenten for to femtedele af kommunerne i undersøgelsen.

Det kan ikke på baggrund af denne undersøgelse dokumenteres, hvad årsagerne til den gennemsnitligt stigende tilladelsesprocent bunder i. Man kan til gengæld opstille følgende rå hypoteser:

- Nogle kommuner er blevet mere lempelige i deres sagsbehandling.
- Kommunerne er generelt blevet gode til at rådgive borgerne om, hvilke ansøgninger der kan forventes at opnå tilladelse til.
- En stigende interesse blandt borgere grundet den udbredte økonomiske velstandsstigning

I analysen blev volumen i antal landzonesager og tilladelsesprocenter kombineret med den inddeling af Danmark, som er foretaget i Landsplanredegørelse 2006. Herfra kunne der konstateres nogle interessante tendenser.

I tabel 3.6 gives et overblik over, hvordan kommuner i de enkelte områder har fordelt sig i forhold til sagstilgang og tilladelsesprocenter.

Tabel 3.6: Oversigt over tilhørsforhold til landsplanredegørelsens områder og kommunernes fordeling i forhold til negativ/positiv sagstilgang og lavere/højere tilladelsesprocenter.

¹⁸ I år 2004 var der et mindre fald i antal landzonesager pr. kommune i forhold til 2003 (se tabel 3.3). De underliggende faktorer, der spiller ind her kan også være, at der i 2003 var en pæn stigning på grund af effekten fra lovændringen. Nogle borgere har formodentlig ventet med at søge til lovændringen var faldet på plads. Da der ikke er opgjort tal fra før 2002, kan der ikke foretages sammenligninger fra før lovændringen fik effekt.

	Hovedstads- området	Sjælland	Østjylland	De mellemstore byregioner	Yder- områderne
Antal kommuner	21	16	29	56	19
Kommuner med færre landzonesager i 2005 og en lavere tilladelsesprocent end i 2003	24%	6%	14%	11%	5%
Kommuner med færre landzonesager i 2005 og en højere tilladelsesprocent end i 2003	48%	38%	21%	20%	16%
Kommuner med flere sager i 2005 og en lavere tilladelsesprocent end i 2003	14%	38%	24%	29%	47%
Kommuner med flere sager i 2005 og en højere tilladelsesprocent end i 2003	14%	19%	41%	41%	32%
	100%	100%	100%	100%	100%

Baseret på besvarelser fra 141 kommuner, som deltog i undersøgelserne fra 2004 og 2006.

Kilde: AKF-undersøgelsen (2004) og COWI-undersøgelsen (2006).

Omkring tre fjerdedele af kommunerne i De mellemstore byregioner, Yderområderne og Østjylland oplever fremgang i antallet af landzonesager, og det er bemærkelsesværdigt, at over halvdelen af kommunerne på nær de i Yderområderne har en højere tilladelsesprocent i 2005 end i 2003. Det bør dog understreges, at den samlede tilladelsesprocent fra 2003 til 2005 har været uændret for De mellemstore byregioner, mens den steg fra 79 til 84% i Østjylland (se tabel 3.3).

Som undersøgelsen viser, tegner der sig meget forskellige billeder af kommunernes udvikling i Landsplanredegørelsens fem områder. Det kan specielt konkluderes, at i De mellemstore byregioner og Østjylland (som begge indeholder en del landdistrikter), er der en tendens til, at der gives flere landzonetilladelser. I Yderområderne er der også sket en stigning i antal landzonetilladelser, men der er sket et fald i tilladelsesprocenten, som dog ligger forholdsvist højt i forhold til landsgennemsnittet.

Samlet kan det konstateres, at der blandt de 141 kommuner, som har deltaget i undersøgelsen i alle 3 år har været en fremgang i antallet af landzonetilladelser. I områderne Østjylland, Sjælland og Yderområderne har der været en større tilbøjelighed til at give landzonetilladelser, men analysen afdækker ikke årsagerne hertil. Analysen viste til gengæld, at der er store variationer i kommunernes tilladelsesprocenter og udvikling i relation til landzonesagernes omfang.

4 Nye boliger på landet

Temaet om nye boliger på landet er centralt set i lyset af de seneste ti års udvikling med et ekspanderende dansk ejendomsmarked, hvor det må formodes, at de stigende boligpriser har medført et større ønske fra borgerne om at få tilladelse til at bygge nyt eller restaurere boliger i landzonen. I de senere år har der på grundlag af udviklingen kunne observeres en tendens til, at by- og landområder sammensmelter i et større område i Østjylland. De voldsomme prisstigninger på det københavnske ejendomsmarked har ligeledes gjort det attraktivt at købe og/eller istandsætte landejendomme til boligformål. Som hovedregel kræver det landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1, at opføre eller indrette en ny bolig i landzonen. I forlængelse af landzonebestemmelsernes formål om at hindre spredt og uplanlagt bebyggelse meddeles der efter praksis afslag til enligt beliggende enfamiliehuse i landzonen, mens der normalt meddeles tilladelse til et begrænset antal nye boliger i landsbyer. Lovændringen i 2002 indførte nogle ændringer, som gav bedre mulighed for at opføre medhjælper- og aftægtsboliger på landbrugsejendomme over 30 ha og indrette en bolig i overflødiggjorte landbrugsbygninger.

I dette kapitel bliver følgende centrale spørgsmål belyst:

Centrale temaspørgsmål:

- Hvordan har antallet af tilladelser til boliger i landzonen udviklet sig siden AKF-opgørelsen i 2003?
- Hvordan har udviklingen i klagesager i Naturklagenævnet set ud på området for boliger?
- Er der placeringer af nye boliger i områder, som er udpeget som: Natura 2000-områder; lavbundsarealer; uforstyrrede, værdifulde og særligt værdifulde landskaber; kulturmiljøer; § 3-områder jf. naturbeskyttelsesloven, beskyttelseslinjer (omkring skov, søer og åer) eller fredede områder?
- Hvordan oplever udvalgte kommuner med relativt mange landzonesager administrationen af landzonetilladelser til nye boliger?

4.1 Lovændringen

Tilladelse efter § 35, stk. 1, kræves ikke til: Opførelse eller indretning i eksisterende bebyggelse af en bolig på en landbrugsejendom, hvis areal overstiger 30 ha, når den nye bolig skal benyttes i forbindelse med et generationsskifte eller til en medhjælper. Planloven, § 36, stk. 1, nr. 12¹⁹.

¹⁹ Bekendtgørelse af lov om planlægning. Lovbekendtgørelse nr. 883 af 18. august 2004.

Med ændringen af planloven fra 2002 kan der uden en landzonetilladelse opføres eller indrettes en bolig på en landbrugsejendom over 30 ha, når den nye bolig skal benyttes som led i et generationsskifte eller til brug for en medhjælper, jf. planlovens § 36, stk. 1, nr. 12. Undtagelsen fra kravet om tilladelse gælder kun bygninger, der opføres i tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesarealer. Hvis aftægtsboligen eller medhjælperboligen ikke ønskes opført i tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesarealer, skal der dog meddeles en landzonetilladelse, for så vidt angår beliggenheden og udformningen af bebyggelsen, jf. § 36, stk. 2. Boligen må dog ikke opføres inden for klitfrednings- og strandbeskyttelseslinjen.

Hovedreglen var tidligere, at medhjælperen lige så godt kunne bo i et nærliggende bysamfund. Derfor kunne medhjælperboliger kun tillades på ejendommen, hvis det var begrundet i en *erhvervsmæssig* nødvendighed, fx døgnovervågning af husdyr.

Bygninger, der ikke længere er nødvendige for driften af en landbrugsejendom, kan uden tilladelse efter § 35, stk. 1, tages i brug til håndværks- og industrivirksomhed, mindre butikker og en bolig, jf. dog stk. 3, samt lager- og kontorformål m.v. på betingelse af: 1) at virksomheden eller boligen etableres i bestående bygninger, der ikke om- eller tilbygges i væsentligt omfang, og 2) at bygningerne ikke er opført inden for de seneste 5 år. Planloven, § 37.

Herudover er der sket en lovændring i forhold til overflødiggjorte landbrugsbygninger, som uden tilladelse kan tages i brug til én bolig, jf. planlovens § 37, stk. 1. Der kan dog kun etableres én bolig i en overflødiggjort landbrugsbygning pr. ejendom. Det kan desuden ikke ske inden for klitfrednings- og strandbeskyttelseslinjen. Efter de hidtidige regler krævede dette en landzonetilladelse, og hovedreglen var, at der skulle meddeles afslag til helårsbeboelse i overflødiggjorte driftsbygninger.

4.2 Udviklingen i perioden

I tabel 4.1 findes en oversigt over antallet af nye boligsager²⁰ og landzonetilladelser i forbindelse hermed.

²⁰ Kommunerne er her blevet spurgt om: "Hvor mange landzonesager kommunen har haft vedrørende nye boliger uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder (§ 35)". (spørgeskema, kvantitativ undersøgelse, bilag 1).

Tabel 4.1: Antallet af landzonesager og landzonetilladelser til nye boliger (§ 35).

	2003	2004	2005	Differencer fra 2003 til 2005
Antal kommuner i undersøgelsen med besvarelser vedr. landzonesager.	222	157	157	*
Antal landzonesager	713	564	562	*
Antal landzonesager pr. kommune	3,21	3,59	3,58	+0,37
Antal kommuner i undersøgelsen med besvarelser vedr. landzonetilladelser	223	151	153	*
Antal landzonetilladelser	420	297	331	*
Antal landzonetilladelser pr. kommune	1,88	1,97	2,16	+0,28
Tilladelsesprocent	58,9%	52,7%	58,9%	0%

* Kan ikke udregnes, da datasæt i 2003 og 2004/05 er forskellige.

Kilde: Data indsamlet for Skov- og Naturstyrelsen af AKF i 2004 og af COWI i 2006.

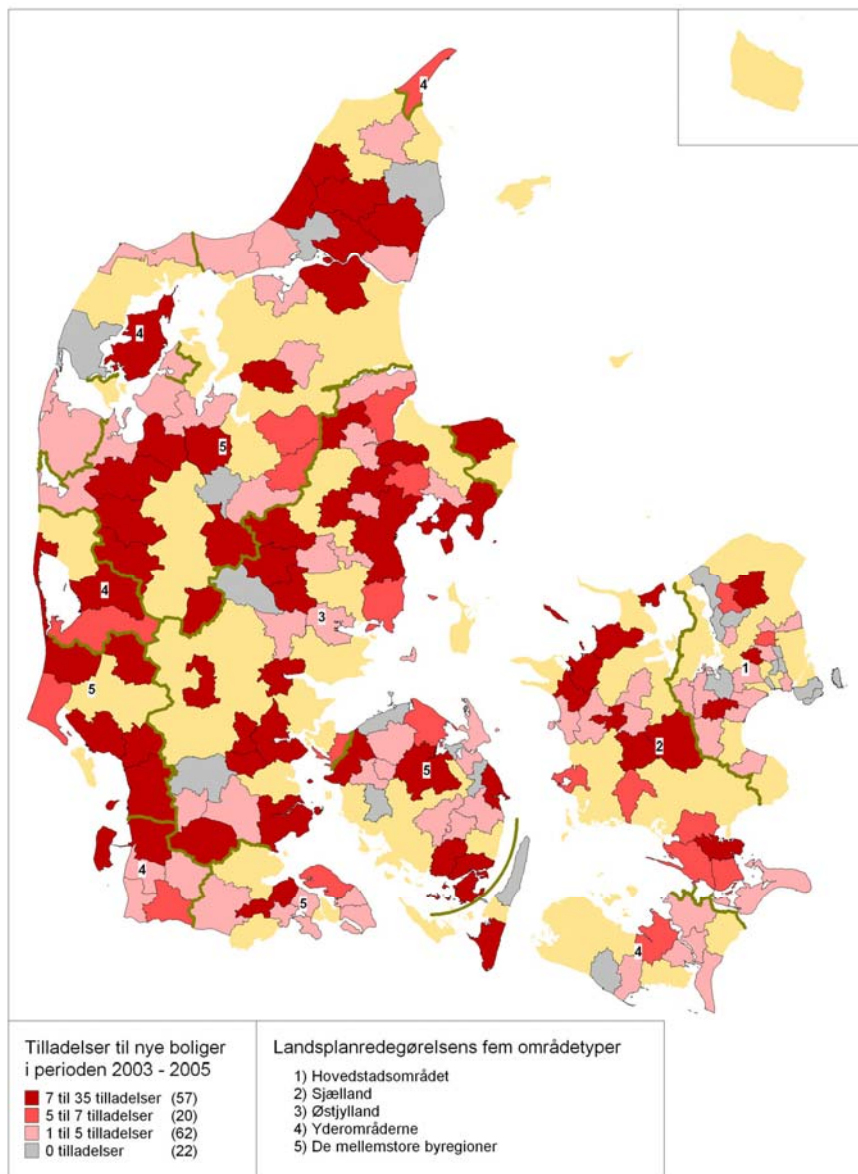
Ved at se på antal landzonesager pr. kommune i de tre år ser det umiddelbart ud til, at der er en tendens til, at kommunerne har fået flere boligsager i perioden, men det kan ikke fastslås med sikkerhed på basis af disse tal alene. Den gennemsnitlige udvikling i antallet af landzonetilladelser pr. kommune til nye boliger er steget fra 1,88 i 2003 til 2,16 tilladelser i 2005.

Tilladelsesprocenten for boligsager tog i 2004 et dyk til 53%, men lå ellers på 59% både i 2003 og 2005. Det kan således konstateres, at der ikke er sket en bemærkelsesværdig udvikling i perioden.

Der har i interviewene med de 25 case-kommuner været lagt vægt på at få forklaret, i hvilke situationer der blevet givet landzonetilladelser i boligsager. De forklaringer, der fremkom i den kvalitative undersøgelse var følgende tre:

- Der er tale om nedrivning af en bolig og bygning af en ny på samme sted (evt. i forbindelse med en brand).
- Der er tale om byggeri i tilknytning til eksisterende bebyggelse, som stadig ligger i landzonen og ved huludfyldning.
- Der er tale om større boligejendomme, hvor huset bliver opdelt i to eller tre boliger.

Kort 4.1: GIS-kort, der viser omfanget af landzonetilladelser til nye boliger i 2005.



Af kort 4.1 ses det, at det geografisk især er i Jylland, at kommunerne har givet landzonetilladelse til nye boliger i landzonen (størrelsesorden 7-35 tilladelser). Det gælder navnlig i områderne Østjylland og De mellemstore byregioner, men også enkelte kommuner på Sjælland, i Hovedstadsområdet og i Yderområderne.

Supplerende til GIS-kortet er der foretaget en opgørelse der viser, at der fra 2003 til 2005 har været en stigning i såvel sagstilgangen som i tilladelsesprocenten (se tabel 4.2).

Tabel 4.2: Oversigt over antal landzonesager og tilladelsesprocenter i landzonesager vedr. nye boliger (§35), (2003-2005)

	Hovedstadsområdet	Sjælland	Østjylland	De mellemstore byregioner	Yderområderne	I alt
Antal landzonesager i 2003	80	75	126	169	44	494
Antal landzonesager i 2004	65	66	134	228	34	527
Antal landzonesager i 2005	66	53	170	185	45	519
Tilladelsesprocent i 2003	31%	61%	62%	59%	80%	57%
Tilladelsesprocent i 2004	29%	47%	56%	52%	94%	52%
Tilladelsesprocent i 2005	41%	51%	58%	65%	69%	59%

Kilde: AKF undersøgelsen (2004) og COWI undersøgelsen (2006) Tabellen omfatter 141 kommuner, som deltog i begge undersøgelser.

Det samlede antal landzonesager om nye boliger er steget fra 494 i 2003 til 519 i 2005 blandt de 141 kommuner, som har deltaget i begge spørgeskemaundersøgelser. Tallene dækker over regionale forskelle.

I Hovedstadsområdet og Sjælland kan der observeres et fald i antallet af landzonesager vedr. nye boliger i perioden 2003-2005. Til gengæld har der fundet stigninger sted i Østjylland og De mellemstore byregioner. I Yderområderne har der været status quo.

Samlet set er der ikke sket den store udvikling i tilladelsesprocenten til nye boliger. Der er dog store regionale variationer i tilladelsesprocenterne. I Hovedstadsområdet og De mellemstore byregioner er der sket stigninger i tilladelsesprocenterne. På Sjælland og i Yderområderne og Østjylland er der sket en nedgang i de gennemsnitlige tilladelsesprocenter, mens antallet af landzonesager ikke følger det samme mønster.

Bolig til generationsskifte og medhjælperbolig på landbrugsejendom over 30 ha

Som nævnt kræves der efter lovændringen ikke længere en landzonetilladelse til opførelse eller indretning af bolig på en landbrugsejendom over 30 ha, når den nye bolig skal benyttes i forbindelse med et generationsskifte eller til en medhjælper. For at opgøre omfanget af denne type nye boliger, fokuseres der derfor i det følgende på hvilken udvikling, der har været i antallet af byggetilladelser til en aftægtsbolig eller medhjælperbolig.

Tabel 4.3: Antallet af byggetilladelser til aftægtsbolig eller medhjælperbolig (§ 36, stk. 1, nr. 12).

	2003	2004	2005	Difference fra 2003 til 2005
Antal kommuner med besvarelser om antal tilladelser	220	141	142	*
Antal tilladelser	84	28	32	*
Antal tilladelser pr. kommune	0,38	0,20	0,23	- 0,15

*: Kan ikke udregnes, da datasæt er forskellige i 2003 og 2004/05.

Kilde: Data indsamlet for Skov- og Naturstyrelsen af AKF i 2004 og af COWI i 2006.

Udviklingen i antallet af byggetilladelser til aftægtsbolig eller medhjælperbolig er næsten halveret i perioden, når man ser på antallet af tilladelser pr. kommune (tabel 4.3). Beskæftigelsen indenfor landbruget er generelt faldende som følge af den løbende mekanisering og strukturløsning. Den faldende beskæftigelse i landbruget er en mulig, men ikke velunderbygget, årsag til det vigende antal af tilladelser til aftægts- og medhjælperboliger. Det relativt høje antal byggetilladelser i 2003 i forhold til både i 2004 og i 2005 kan også skyldes, at lovændringen i 2002 medførte, at der kom usædvanligt mange byggeansøgninger i 2003 fra folk, som længe havde haft et ønske om en sådan bolig, men som ikke før efter lovændringen har kunnet få tilladelse til den.

Ibrugtagning af én bolig i overflødiggjorte landbrugsbygninger

Med hensyn til lovændring i forhold til overflødiggjorte landbrugsbygninger, som uden landzonetilladelse kan tages i brug til én bolig, opgøres antallet af denne type boliger i det følgende som antallet af byggetilladelser til opførelse af boligen.

Tabel 4.4: Antallet af byggetilladelser til indretning af én bolig i overflødiggjort landbrugsbygning (§ 37, stk. 1).

	2003	2004	2005	Difference fra 2003 til 2005
Antal kommuner i undersøgelsen med besvarelser om antal tilladelser	218	135	136	*
Antal tilladelser	99	79	96	*
Antal tilladelser pr. kommune	0,45	0,59	0,71	+0,26

*: Kan ikke udregnes, da datasæt er forskellige i 2003 og 2004/05.

Kilde: Data indsamlet for Skov- og Naturstyrelsen af AKF i 2004 og af COWI i 2006.

Udviklingen i antallet af byggetilladelser til indretning af én bolig i en overflødiggjort landbrugsbygning er steget i perioden, når man ser på det gennemsnitlige antal af tilladelser pr. kommune i tabel 4.4.

I forhold til potentialet for at omdanne overflødiggjorte landbrugsbygninger til boliger har Skov- og Naturstyrelsens oplyst, at der i dag er ca. 60 mio. m² tomme landbrugsbygninger. Omtrent halvdelen af denne bygningsmasse vurderes at kunne tages i brug til "andre formål" herunder bl.a. til boliger. Ifølge Skov- og Naturstyrelsens oplysninger fremgår det desuden, at landbruget skønner at ca. 60.000 boliger vil blive ledige i de næste 10 år grundet strukturtilpasningen indenfor landbruget. Samtidig skønner landbruget, at der bygges ca. 2 mio. m² nyt byggeri de næste 10 år.

Der er således, hvis efterspørgselen er til stede, et stort potentiale for at få flere sager om indretning af boliger i overflødiggjorte landbrugsboliger i de kommende år.

4.3 Forskelle mellem kommuner

I det følgende refereres der til den kvantitative model, der er anvendt i forbindelse med analysen af besvarelserne af spørgeskemaerne fra kommunerne. Der ses i dette afsnit kun på de landzonesager, der har at gøre med nye boliger på landet. En uddybning af resultaterne fra den kvantitative analyse findes i bilag 2.

Den kvantitative analyse viser²¹, at antallet af boligsager - i sammenligning med andre landzonesager - i mindre grad er afhængig af landzonearealet. Dette betyder fx, at kommuner med mindre landzonearealer ikke har væsentligt færre boligsager end de større kommuner med meget landzoneareal. Analysen bekræfter den ovenfor beskrevne vurdering²², idet jo større kommunerne er mht. landzoneareal, jo færre boligsager har de forholdsvis - dvs. pr arealenhed. Endvidere viser den kvantitative analyse²³, at der ikke er nogen sammenhæng mellem kommunens størrelse og hvor ofte, der gives tilladelse i en boligsag.

Endelig viser analysen²⁴, at kommunerne i Frederiksborg Amt og Roskilde Amt afviger fra landsgennemsnittet ved, at de har forholdsvis flere landzonesager pr. arealenhed om nye boliger, og samtidig en lavere tilladelsesprocent. Ser man på områdeinddelingen fra Landsplanreddegørelsen, så viser analysen, at Hovedstadsområdet har forholdsvis flere landzonesager om nye boliger, og samtidig en lavere tilladelsesprocent²⁵.

4.4 Klagesager i Naturklagenævnet

Til undersøgelsen er der indsamlet en række data i Naturklagenævnet²⁶. Det har desværre ikke været muligt at foretage en opgørelse af klagesager i Naturklagenævnet fordelt på kategorier på baggrund af de indhentede data. Det betyder, at det ikke har været muligt præcist at fastslå andelen af klagesager relateret til *boliger* i forhold til det samlede antal af klager. Hvis der er proportionalitet mellem antallet af landzonesager og antallet af klagesager (klagesagerne udgør ca. 7% af den samlede mængde landzonesager), så vil antallet af klager på boligområdet andrage

²¹ Jævnfør tabel B2.2.1 i bilag 2

²² Jævnfør tabel B2.2.2 i bilag 2.

²³ Jævnfør tabel B2.2.3 i bilag 2.

²⁴ Jævnfør tabel B2.2.6 i bilag 2.

²⁵ Jævnfør tabellerne B2.2.8 og B2.2.9

²⁶ En mere detaljeret gennemgang af sagerne i Naturklagenævnet findes i kapitel 8.

langt den største del af klagerne i Naturklagenævnet: ca. 150 boligsager pr. år. Dette antal er lavt sat, da Naturklagenævnet i et interview oplyste, at boligklagesager forholdsmeæssigt udgør et større område end klagesager vedrørende gyllebeholdere og mindre butikker²⁷.

Ser man på de sager, som Naturklagenævnet har bragt i NKO²⁸, så er der en del af dem, der drejer sig om nye boliger. I NKO kan man hente viden om praksis inden for bl.a. planloven, naturbeskyttelsesloven, råstofloven og skovlovens områder. Ifølge Naturklagenævnet består sagerne i NKO af et lille udsnit af alle klagesagerne (ca. 2 %), som ikke nødvendigvis er repræsentative. Det er derimod en type sager, der har en særlig aktuel værdi i forhold til praksis i det pågældende år. Det er derfor ikke muligt at udlede noget endegyldigt kvantitativt på baggrund af sagerne i NKO, men snarere at få et indblik i de mere kvalitative aspekter såsom sagernes indhold, hvilke forhold der lægges vægt på i afgørelserne samt de retlige forhold.

I den opgørelse, som COWI har lavet af sagerne bragt i NKO for perioden 2003-2006, og som drejer sig om planlovens §§ 35 - 37, har der været 36 sager i alt. Ud af disse har 22 af dem drejet sig om boliger. I kapitel 8 bliver to sager i NKO om *boliger ansøgt placeret på grænsen mellem byzone og landzone* analyseret.

4.5 Beretninger fra udvalgte case-kommuner

På baggrund af de 25 interviews med udvalgte kommuner er den generelle observation - helt i tråd med resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen - at det er på boligområdet, at der er flest landzonesager.

Tabel 4.5: Udvalgte case-kommuner med relativt mange landzonetilladelser til boliger.

	Område	Indbygger tal ('000)	Landzone areal ('000 kvm)	Landzone %	Antal landzonetilladelser til boliger		
					2004	2005	I alt
Kommune 1	H	38	114	86	4	3	7
Kommune 2	H	9	45	99	2	2	4
Kommune 3	H	9	60	89	6	9	15
Kommune 4	S	14	134	88	*	*	16
Kommune 5	DMB	82	169	77	*	*	6
Kommune 6	Ø	32	257	95	4	10	14
Kommune 7	Ø	15	251	91	*	*	20
Kommune 8	Y	8	228	96	1	2	3

Note: H = Hovedstadsområdet, S = Sjælland, DMB = De mellemstore byregioner, Ø = Østjylland, Y = Yderområder.

* Disse tal blev leveret som en totalsum for begge årene

Kilde: Danmarks Statistik og COWI, den kvalitative undersøgelse (2006)

Et fællestræk ved størstedelen af interviewene med kommunerne er, at de også i forhold til boligsager opfatter, at landzoneadministrationen ikke har ændret sig markant, efter at myndigheden overgik til dem i 2002. Der er en bred opfattelse af, at det tilstræbes at forfølge

²⁷ Interview gennemført af COWI med Naturklagenævnet den 30. oktober 2006.

²⁸ NKO er en forkortelse for "Naturklagenævnet Orienterer". NKO findes på: <http://www.nkn.dk/nko.htm>.

amtets retningslinjer og tidligere praksis på boligområdet. Kommunerne oplever således, at de er restriktive i forhold til at give landzonetilladelser i det åbne land, at de følger Miljøministeriets Vejledning om landzoneadministrationen, og at de tager de nødvendige miljømæssige, landskabsmæssige og planlægningsmæssige hensyn.

Der nævnes stort set enstemmigt, at afslagene bliver taget i opløbet, således at borgerne rådgives før ansøgning udfærdiges og derfor kun søger om noget, de i forvejen ved, at der kan gives tilladelse til. Derudover er der flere af kommunerne, der undrer sig over, at ændringerne i planloven på boligområdet ikke har medført mere boligbyggeri end det har været tilfældet.

Der kan fra kommunernes beretninger spores forklaringer på de ændringer, som tallene fra spørgeskemaundersøgelsen dokumenterer: At der er sket en stigning i boligsager forhold til nogle typer af boligtilladelser. Først og fremmest fremhæver størstedelen af kommunerne med mange landzonetilladelser til boliger, at der har været en generel vækst på boligområdet. Dernæst nævner kommunerne stort set enstemmigt, at der gives landzonetilladelser til boliger, når det drejer sig om huludfyldninger mellem eksisterende boliger.

At sagsbehandlingen er kommet tættere på borgerne, opleves primært som noget positivt. Der er enkelte kommuner, der nævner, at de mangler lovhjemmel til at give afslag på boliger, der udseendemæssigt ikke passer ind i det landskabelige billede²⁹. Derudover er der enkelte mindre kommuner, der nævner, at kommunalreformen og det at blive en del af en større kommune formodentligt vil komme til at betyde en mere restriktiv forvaltning af området. De mindre kommuner har i enkelte tilfælde savnet amtet som højere myndighed i sager, hvor der har skullet gives afslag.

Alle kommuner behandler primært landzonesagerne administrativt, men sender afslag til behandling på politisk niveau. Derudover sender kommunerne sagerne til høring i amtet.

4.6 Boligsager i konflikt med udpegninger i regionplaner mv.

De medvirkende case-kommuner, der blev særligt udvalgt til at belyse boligområdet, blev bedt om at fremsende adresser og bemærkninger til de landzonesager, de har haft i løbet af 2004 og 2005. Ud af de otte kommuner fremsendte seks kommuner adresser. I bilag 4 findes en oversigt over de i alt 66 boligsager, som er blevet undersøgt i en GIS-konfliktanalyse. Med konfliktanalyse menes der her en analyse af, om der afgivet landzonetilladelser, der kan være i konflikt med diverse beskyttelsesinteresser. Da der ikke har været kigget nærmere på sagsbehandlingen i de enkelte sager, kan det ikke afgøres, om tilladelser er givet under varetagelse af de rette hensyn. Som nævnt i metodeafsnittet, bør det ligeledes nævnes, at adressepunkterne til GIS-analysen ikke nødvendigvis er det samme fysiske sted som "sagen". Dette har formentlig størst betydning mht. fritliggende gyllebeholdere, som typisk placeres langt fra ansøgerens adresse, og mindre betydning for tilladelser til bolig og erhverv.

²⁹ Her må der være tale om de typer boliger, som ikke kræver landzonetilladelse, idet kommunerne skal varetage de landskabelige hensyn i forbindelse med vurderingen af en ansøgning om boliger, der kræver landzonetilladelse.

Tabel 4.6: Oversigt over mulige konflikter mellem en opgørelse over boligsager i landzonen og diverse beskyttelsesudpegninger.

Udpegninger	Antal mulige konflikter	Bemærkninger
Natura 2000-områder	1	Det drejer sig om opførelse af en aftægtsbolig
Fredninger	1	Kommunen har ikke anført bemærkninger til sagen
Beskyttelseslinjer	11	I syv sager handler det om nyopførelse af boliger, heraf en aftægtsbolig I en sag om en udstykning af overflødiggjort skovløberbolig I tre sager er der ikke knyttet bemærkninger.
Naturbeskyttelsesloven § 3-områder	0	
Kulturmiljøer	7	Det drejer sig om opførelse af nye boliger heriblandt en aftægtsbolig
Værdifulde landskaber	29	Stort set alle sager handler om opførelse af nye boliger. I tre sager er der tale om erstatninger af eksisterende bygninger
Lavbundsområder	5	Fire sager handler om ny bygninger. I en sag er der tale om erstatning for eksisterende bolig.

Kilde: GIS konfliktanalyse udarbejdet af COWI (2006) baseret på indhentede adresseoplysninger, geo-kodet vha. DAV data i MapInfo. samt temaer fra Skov- og Naturstyrelsens og relevante amters hjemmesider. De sager, som indgår i konfliktanalysen, fremgår af bilag 4.

Som det fremgår af tabel 4.6 viser GIS analysen, at det er i meget begrænset omfang, at der er givet landzonetilladelser til boliger i områder, der er fredet eller er udlagt som Natura 2000-områder. I tilfældet med det fredede område er det ikke blevet angivet, hvad sagen vedrører, og i tilfældet med Natura 2000-området, er der tale om, at der er blevet opført en aftægtsbolig. Det må antages, at der ikke med opførelsen af den pågældende aftægtsbolig er konflikter i forhold til stadig at kunne opfylde arternes og levestedernes bevaringsmålsætninger og med områdets integritet.

Tabel 4.6 viser endvidere, at der er givet tilladelse til mindst syv nye boliger inden for naturbeskyttelseslovens bygge- og beskyttelseslinjer jf. naturbeskyttelsesloven. Der må generelt ikke placeres bebyggelse mv. inden for 300 m fra skove, 150 m fra søer (> 3 ha) og visse vandløb samt 300 m fra strande, medmindre der er tale om driftsbygninger, der er nødvendige for jordbrugs- og fiskerierhvervene. Det er derfor muligt, at der i blandt de 11 landzonesager er tale om en reel konflikt med naturbeskyttelsesloven. Da der, som anført i bilag 4, er visse usikkerheder i analysen, er det ikke muligt at konkludere, at der ikke burde være givet landzonetilladelser i alle

11 boligsager. Desuden bør det anføres, at der kan være tale om dispensation efter naturbeskyttelsesloven i de nævnte sager.

Kommunerne har ikke givet tilladelse til landzonesager vedr. boliger, der ifølge Naturbeskyttelsesloven § 3 beskytter særlige naturtyper.

Der er i alt givet 29 landzonetilladelser i landskaber, der i amternes regionplaner er udpeget som uforstyrrede, værdifulde eller særligt værdifulde. Regionplanens retningslinjer om *som hovedregel at friholde de værdifulde landskaber for byggeri og anlæg* kan betyde afslag efter en konkret vurdering. I retningslinjerne indgår desuden, at *hvor byggeri og anlæg tillades, skal byggeriet besidde en høj arkitektonisk kvalitet, og samspillet med landskabet prioriteres højt*, altså en mulighed for at afværge de landskabelige påvirkninger, fx ved beplantning. Det fremgår ikke i hvor høj grad, der er tale om nye bygninger eller indretning af boliger i eksisterende bygninger, fx opdeling af et stuehus i flere boliger.

Endelig er der fem boligsager, som ligger indenfor en regionplans lavbundsområder, hvor der som udgangspunkt ikke må foretages ændringer, der kan forhindre en senere vandstandshævning..

4.7 Delkonklusion

Der har været en stigning i antallet af landzonetilladelser til nye boliger fra 1,88 pr. kommune i 2003 til 2,16 landzonetilladelser pr. kommune i 2005. Til gengæld er tilladelsesprocenten på 58.9 % uændret fra 2003 til 2005. Undersøgelsen peger således helt overordnet på, at kommunerne i den treårige periode har fastholdt deres praksis.

Ud over opførelse af nye boliger, angiver kommunerne selv følgende tre årsager til, at der gives landzonetilladelser til boliger i landzonen:

- Situationer, hvor borgere ønsker at nedrive en bolig og bygger en ny op på samme sted.
- Når der er tale om byggeri ved samlet bebyggelse eller ved huludfyldning mv.
- Når der er tale om boligejendomme, hvor huset opdeles i to eller tre boliger.

I forhold til lovændringen, kan det konstateres, at udviklingen i antallet af byggetilladelser til aftægts- eller medhjælperboliger (§ 36.stk. 1, nr. 12) har været faldende fra 0,38 pr. kommune i 2003 til 0,23 pr. kommune i 2005. Derimod har der været en stigning fra 2003 til 2005 i antallet af byggetilladelser til indretning af en bolig i overflødiggjorte landbrugsbygninger (§ 37) fra 0,45 pr. kommune i 2003 til 0,71 pr. kommune i 2005.

På basis af den kvantitative analyse, som er præsenteret i bilagene, kan der dertil opridses følgende karakteristika på behandlingen af kommunernes boligsager i landzonen:

- Jo større kommunerne er mht. landzoneareal, jo færre *boligsager* har de pr. arealenhed,
- Der er ikke nogen sammenhæng mellem kommunens størrelse, og hvor ofte man giver tilladelse i en *boligsag*,
- Kommunerne i Frederiksborg Amt og Roskilde Amt afviger fra landsgennemsnittet ved, at de har forholdsvis flere landzonesager om *nye boliger pr. arealenhed*, og samtidig en lavere tilladelsesprocent,
- I forhold til områdeinddelingen fra Landsplanredegørelsen 2006, så viser analysen, at Østjylland og De mellemstore byregioner har væsentligt flere landzonesager om *nye boliger pr. arealenhed* end de fire andre områder,

- Det er primært i fht. bygge- og beskyttelseslinjer, værdifulde landskaber og lavbundsområder, at der kan spores mulige konflikter mellem landzonesager vedr. boliger og beskyttelsesinteresser.

Der er store variationer i tilladelsesprocenterne vedrørende landzonetilladelser til nye boliger, når der ses på Landsplanredegørelsens områdeinddeling. I Hovedstadsområdet og De mellemstore byregioner er der sket stigninger i tilladelsesprocenterne. På Sjælland, i Yderområderne og i Østjylland er der sket et fald i de gennemsnitlige tilladelsesprocenter.

Når de 25 case-kommuner bliver spurgt om deres oplevelse af landzoneadministrationen, svarer de næsten enstemmigt, at de tilstræber at forvalte boligområdet lige så restriktivt som amtet, samt at både miljømæssige, landskabsmæssige og planlægningsmæssige hensyn tages i de enkelte boligsager. Huludfyldninger er et grundlag, hvor på samtlige case-kommuner giver landzonetilladelser på boligområdet.

Flere af kommunerne nævner den generelle vækst på boligområdet, som en årsag til en stigning i antallet af landzonesager og nævner endvidere, at ændringen i planloven ikke har skabt påfaldende mange flere sager. Amtet er blevet inddraget ofte som høringspart i boligsagerne og det politiske niveau inddrages, når der gives afslag på landzoneansøgningerne.

Overordnet set oplever kommunerne overdragelsen af myndigheden på boligområdet som noget positivt, da sagsbehandlingen er kommet tættere på borgeren.

I en stikprøveundersøgelse af kommunernes landzonetilladelser til boliger i områder med forskellige udpegninger og beskyttelsesinteresser, blev der dog identificeret mulige konflikter i forhold til landskaber, beskyttelseslinjer og lavbundsarealer.

5 Virksomheder i det åbne land

I princippet hører virksomheder og erhverv naturligt hjemme i byzone med bymæssig bebyggelse. Etablering af nye virksomheder eller væsentlige udvidelser af virksomheder kræver derfor landzonetilladelse efter § 35. Men blandt andet for at tilgodese væksten i mindre kommuner og yderområder, har der i de sidste 20 år været mulighed for, at mindre virksomheder kan etableres i overflødiggjorte landbrugsbygninger uden landzonetilladelse.

I dette kapitel bliver følgende centrale spørgsmål belyst:

Centrale temaspørgsmål:

- Hvordan har antallet af landzonetilladelser til nye virksomheder samt udvidelser af virksomheder i det åbne land (§ 35) udviklet sig i perioden?
- Hvordan har antallet af byggetilladelser til udvidelser af mindre virksomheder i det åbne land (§ 36) udviklet sig i perioden?
- Hvordan har antallet af anmeldelser til ibrugtagning af landbrugsbygninger til mindre virksomheder i det åbne land (§ 37) udviklet sig i perioden?
- Hvad indikerer en stikprøve af 25 case-kommuners landzonetilladelser (§§ 35-37) i forhold til områder der er udlagt til Natura 2000-områder, fredede områder, beskyttelseslinjer (skov, søer og åer), § 3-områder, kulturmiljøer, værdifulde landskaber (uforstyrrede, værdifulde eller særligt værdifulde) eller lavbundsarealer?
- Hvor mange klagesager vedr. virksomheder i det åbne land (§§ 35-37) har der været i perioden?
- Hvordan oplever udvalgte kommuner med relativt mange landzonesager (§§ 35-37) administrationen af ansøgninger om landzonetilladelser vedrørende virksomheder i det åbne land?

5.1 Lovændringen

Tilladelse efter § 35, stk 1, kræves ikke til: [...] 13) Byggeri til udvidelse af en mindre erhvervsvirksomhed i det åbne land, som lovligt er etableret i en tidligere landbrugsbygning. Stk 2. Der kræves dog tilladelse efter § 35, stk. 1, for så vidt angår beliggenheden og udformningen af bygninger som omhandlet i stk. 1, nr. 3, 12 og 13, der opføres uden tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesarealer. Planlovens § 36, stk. 1, nr. 13

Med ændringen af planloven er det blevet tilladt, at mindre virksomheder i det åbne land, der lovligt er etableret i en tidligere landbrugsbygning, uden landzonetilladelse kan udvides med nyt byggeri eller ved til- eller ombygning jf § 36, stk. 1, nr. 13. Undtagelsen fra kravet om landzonetilladelse gælder kun bygninger, der opføres i tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesarealer. Hvis den nye bygning ønskes opført uden tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesareal, er der krav om landzonetilladelse jf § 36, stk. 2. Kommunen kan meddele afslag efter en konkret vurdering af det ansøgte. Undtagelsen gælder ikke inden for klitfrednings- og strandbeskyttelseslinjen.

Bestemmelsen tager sigte på mindre virksomheder, som kan have vanskeligt ved at finansiere en flytning af virksomheden til et erhvervsområde. Det fremgår af bemærkninger til lovforslaget, at der ved en mindre virksomhed i denne forbindelse forstås en virksomhed med indtil fem ansatte. Det forudsættes også, at der stadigvæk efter udvidelsen er tale om en mindre virksomhed. Det betyder, at udvidelsens bruttoetageareal ikke væsentligt må overstige 500 m² og at der efter udvidelsen ikke må være mere end fem ansatte. Lovændringen åbner derved alene mulighed for at der ved anmeldelse kan ske udvidelse til mindre virksomheder, mens udvidelse til større virksomhed kræver landzonetilladelse.

Efter de tidligere regler var det kun muligt uden landzonetilladelse at etablere virksomheder mv. i en overflødiggjort landbrugsbygning inden for de bygningsmæssige rammer. Mere end uvæsentlige udvidelser af de eksisterende bygninger krævede en tilladelse fra landzonemyndigheden. Dette gjaldt også, hvis en etableret virksomhed senere fik brug for en mere end uvæsentlig udvidelse.

5.2 Udviklingen i perioden

I perioden 2003 til 2005 er der sket en stigning i det gennemsnitlige antal landzonesager. Stigningen er ikke stor, da der i gennemsnit var 1,48 landzonetilladelser pr. kommune i 2003 og 1,68 i 2005. Dette fremgår af nedenstående tabel 5.1.

Tabel 5.1: Antallet af tilladelser til nye virksomheder og væsentlige udvidelser af virksomheder udenfor afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder (§ 35).

	2003	2004	2005	Difference fra 2003 til 2005
Antal kommuner i undersøgelsen, der har besvaret spørgsmål om antal landzonesager	222	156	157	*
Antal landzonesager	379	305	292	*
Antal landzonesager pr. kommune	1,71	1,96	1,86	+0,15
Antal kommuner i undersøgelsen der har besvaret spørgsmål om antal landzonetilladelser	222	148	150	*
Antal landzone tilladelser	329	276	252	*
Antal landzonetilladelser pr. kommune	1,48	1,86	1,68	+0,2
Tilladelsesprocent	86,6%	90,5%	86,3%	-0,3%

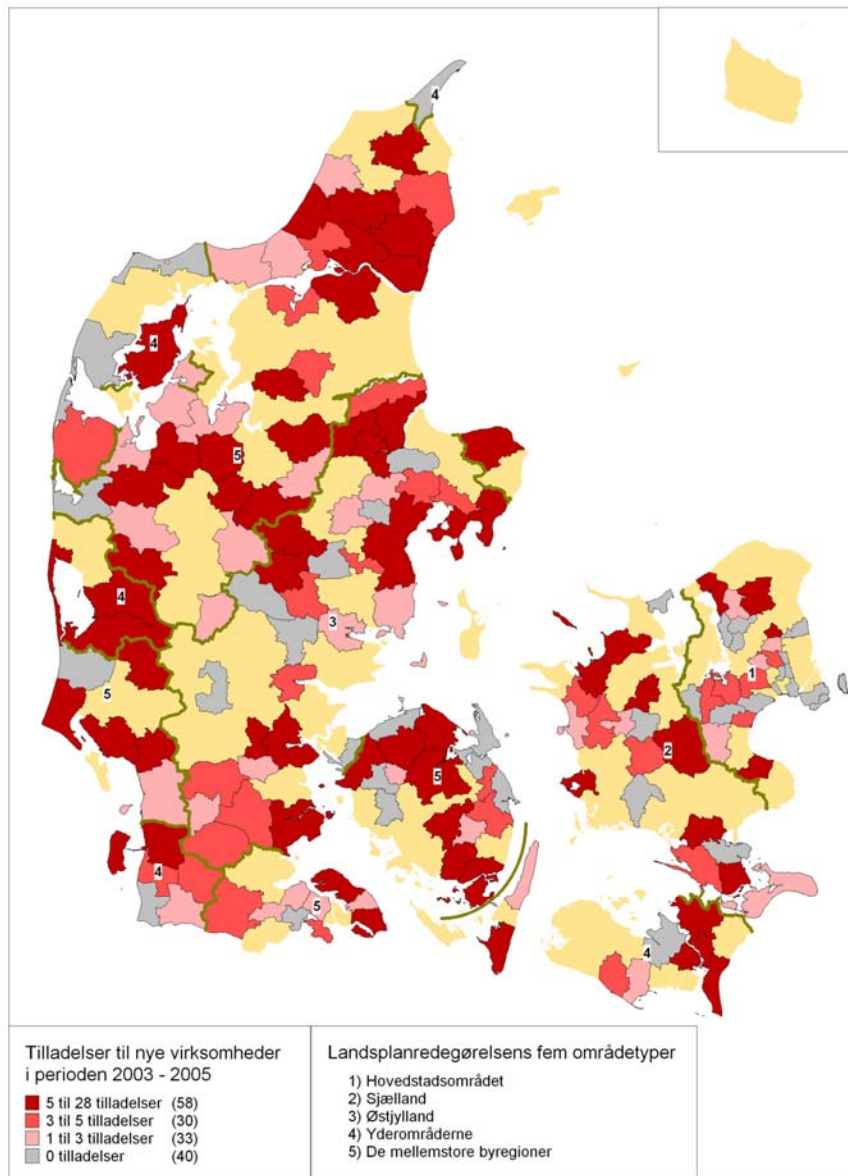
*: Kan ikke udregnes, da datasæt i 2003 og 2004/05 er forskellige.

Kilde: Data indsamlet for Skov- og Naturstyrelsen af AKF i 2004 og af COWI i 2006.

Tilladelsesprocenten på omkring 86 er stort set uændret i perioden. I forbindelse med kommunernes sagsbehandling kan der i 2004 konstateres en mindre stigning i tilladelsesprocenten (90,5), som dog faldt til 2003-niveauet i 2005.

Nedenfor er der vist en geografisk fordeling over hvordan antallet af landzonetilladelser til nye virksomheder og væsentlige udvidelser af virksomheder udenfor afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder er fordelt mellem kommunerne i undersøgelsen.

Kort 5.1: GIS - kort over nye virksomheder og væsentlige udvidelser af virksomheder udenfor afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder (§ 35).



Supplerende til kort 5.1 kan følgende tabel 5.3 vise udviklingen i forhold til de 141 kommuner, der har deltaget i de to undersøgelser og har leveret brugbare spørgeskemabesvarelser for alle år i den treårige periode.

Tabel 5.2: Udviklingen i antal landzonesager i årene 2003, 2004 og 2005 vedr. nye virksomheder og væsentlige udvidelser af virksomheder uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagt områder (§ 35).

Antal landzonesager	Hovedstadsområdet	Sjælland	Østjylland	De mellemstore byregioner	Yderområderne	I alt
2003	43	33	43	124	24	267
2004	16	38	62	125	42	283
2005	19	27	64	117	39	266

Note: Opgørelsen omfatter besvarelser for de 141 kommuner, der deltog i såvel AKF-undersøgelsen fra 2004 og i COWI-undersøgelsen fra 2006.

Kilde: AKF-undersøgelsen (2004) og COWI-undersøgelsen (2006).

Det ses af tabel 5.2, at antallet af landzonesager i perioden fra 2003-2005 har været konstant i de 141 kommuner, som har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen alle tre år. Til gengæld er der stor forskel på, hvor mange landzonesager kommunerne i de enkelte områder har haft. I Hovedstadsområdet er der sket mere end en halvering i antallet af landzonesager. I områderne Sjælland (-6) og De mellemstore byregioner (-7) er der næsten status quo, mens antallet af landzonesager er steget i Østjylland (+21). Også i Yderområderne er der sket en stigning(+15).

Tabel 5.3: Oversigt over kommuners tilladelsesprocenter på landzonesager vedr. nye virksomheder eller væsentlige udvidelse af virksomheder uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder i 2003 og 2005 (§ 35).

	Hovedstadsområdet	Sjælland	Østjylland	De mellemstore byregioner	Yderområderne	Total
Tilladelsesprocent - nye virksomheder i landzonen 2003	74%	76%	81%	90%	92%	85%
Tilladelsesprocent - nye virksomheder i landzonen 2005	58%	85%	89%	89%	74%	84%

Opgørelsen omfatter besvarelser for de 141 kommuner, der deltog i såvel AKF-undersøgelsen fra 2004 og i COWI-undersøgelsen fra 2006.

Kilde: AKF-undersøgelsen (2004) og COWI-undersøgelsen (2006).

Som det fremgår af tabel 5.3 er tilladelsesprocenten i forbindelse med landzonesager for nye virksomheder og væsentlige udvidelser af virksomheder uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder faldet i Hovedstadsområdet og Yderområderne. Der kan omvendt observeres en stigning i tilladelsesprocenten i område Sjælland og Østjylland. I De mellemstore byregioner er der ikke den store forskel i tilladelsesprocenten i 2003 og i 2005.

Set i lyset af tallene fra tabellerne 5.2 og 5.3 kan det konkluderes, at der i Østjylland har været en stigning i såvel landzonesager (+ 19 sager) som landzonetilladelser (+ 8 procentpoint i tilladelsesprocent) til nye virksomheder og væsentlige udvidelser uden for afgrænsede landsbyer

og lokalplaner. Sjælland har også haft en stigning i tilladelsesprocenten på 9 procentpoint. I Yderområderne modsvarer en stigning i antal landzonesager til gengæld af et fald i tilladelsesprocenten.

Udvidelse af mindre virksomheder i det åbne land, der er etableret i en nedlagt landbrugsbygning kræver efter lovændringen ikke længere landzonetilladelse. I den nedenstående tabel vises tallene for byggetilladelser, der efter § 36, stk. 1, nr. 13 i planloven ikke længere skal behandles som landzonesager.

Tabel 5.4: Antallet af byggetilladelser til udvidelser af mindre erhvervsvirksomheder i det åbne land, der er etableret i tidligere landbrugsbygning (§ 36, stk.1, nr. 13).

	2003	2004	2005	Difference fra 2003-2005
Antal kommuner i undersøgelsen, der har besvaret spørgsmål om antal anmeldelser	219	132	133	*
Antal tilladelser	197	125	123	*
Antal tilladelser pr. kommune	0,90	0,98	0,96	+ 0,06

*: Kan ikke udregnes, da datasæt fra 2003 og 2004/05 er forskellige.

Kilde: AKF-undersøgelsen (2004) og COWI-undersøgelsen (2006)..

Som det fremgår af tabel 5.4 er der i forhold til det gennemsnitlige antal byggetilladelser pr. kommune heller ikke sket nogen markant ændring i forhold til antallet af tilladelser. De 25 casekommuner vurderer, at lovændringen ikke har påvirket mængden om tilladelser til udvidelser af virksomheder synderligt.

5.3 Forskelle mellem kommuner

For alle tre år gælder det, at kun godt halvdelen af kommunerne, der har svaret på spørgeskemaundersøgelsen, har haft landzonesager, der drejer sig om udvidelse af virksomheder på landet (§ 35). Desuden viser det sig, at langt de fleste sådanne landzonesager udmønter sig i en tilladelse. Det er derfor ikke hensigtsmæssigt at anvende de samme kvantitative analysemetoder - som gjort ovenfor mht. alle landzonesager og byggetilladelsessager.

I stedet for kortlægges det, om der er forskel på de kommuner der har haft mindst én landzonesag vedrørende udvidelse af virksomheder - og de der ingen har haft. Dette gøres via sandsynlighedsmodel - hvor positive koefficienter indikerer angiver, at de givne kommunekarakteristika trækker i retning af at kommunen har haft en sag eller flere (se i øvrigt Bilag 2.3).

Det viste sig ikke overraskende, at jo større kommune - målt ved det absolutte landzoneareal - jo større sandsynlighed er der for at kommuner har haft en sådan sag. Endvidere viste det sig, at jo større landzonen udgør af det samlede areal i kommunen, jo større sandsynlighed er der for at modtage landzonesager om nye virksomheder og væsentlige virksomhedsudvidelser (§ 35) til landzonesagsbehandling.

5.4 Klagesager i Naturklagenævnet

Som tidligere nævnt, har der til undersøgelsen af kommunernes administration af landzonebestemmelserne i planloven været indsamlet en række data i Naturklagenævnet. Det har på baggrund af disse data ikke været muligt præcist at fastslå andelen af klagesager relateret til *nye virksomheder og væsentlige udvidelser af mindre virksomheder på landet* (§ 35) i forhold til det samlede antal af klager. Derudover opstår der et problem med at definere begrebet *udvidelse af mindre virksomheder* i forhold til en søgning i Naturklagenævnets journalsystem.

Undersøgelsen af klagesagerne peger dog på, at der indenfor kategorien *erhverv* findes omkring 50 om året for perioden 2003 - 2005.

I et interview vurderer Naturklagenævnet, at erhvervsområdet sammen med boligområdet er de mest tunge sagsområder.

I opgørelsen over de sager, som Naturklagenævnet har bragt i NKO³⁰ vedrørende planlovens §§ 35-37 for perioden 2003-2005 har der været 36 sager i alt. Ud af disse har syv af dem drejet sig om *erhverv*. Afgørelserne i disse sager fremgår af kapitel 8, tabel 8.3. I kapitel 8 gennemgås desuden en af erhvervs-sagerne mere udførligt.

5.5 Beretninger fra udvalgte case-kommuner

Som data fra den kvantitative undersøgelse viser, har der samlet set ikke været den store udvikling i antal sager og tilladelser vedrørende virksomheder i 2004 og 2005. Beretningerne fra de 25 case-kommuner fortæller det samme.

Tabel 5.5: Udvalgte casekommuner med relativt mange landzonetilladelser til mindre virksomheder.

	Område	Indbygger tal ('000)	Landzone areal ('000 kvm)	2004	2005	I alt
Kommune 1	DMB	9	269	0	3	3
Kommune 2	DMB	164	475	0	4	4
Kommune 3	DMB	6	244	4	7	11
Kommune 4	Y	18	456	3	1	4
Kommune 5	Y	12	176	1	0	1

Note: H = Hovedstadsområdet, S = Sjælland, DMB = De mellemstore byregioner, Ø = Østjylland, Y = yderområder.

Kilde: Danmarks Statistik og COWI, den kvalitative undersøgelse (2006).

I forlængelse af spørgeskemaundersøgelsens data, fortæller flere af case-kommunerne yderligere, at størstedelen af de ansøgninger, de modtager vedrørende mindre virksomheder går ind under § 37, hvor ansøger blot skal anmelde etableringen. Undersøgelsen har ikke kortlagt dette forhold nærmere.

Flere af case-kommunerne modtager relativt mange ansøgninger om udvidelse af eksisterende virksomheder, hvor ansøger ender med at blive henvist til de i forvejen planlagte og eksisterende erhvervsområder. Dette gør de typisk, fordi udvidelsen overskrider begrænsningen på 500 kvadratmeter, og således kræver landzonetilladelse, som kan afslås af kommunen efter en

³⁰ I kapitel 8 præsenteres en sag, hvor Naturklagenævnet skærper (dvs. omgør) en afgørelse foretaget af en kommune om at give landzonetilladelse til en virksomhed, der vil udvide sin lagerbygning.

konkret vurdering. Denne sagsbehandling udtrykker en generel påpasselighed med at give landzonetilladelser til at mindre erhverv i landzonen kan udvides til "større" erhverv, der principielt hører hjemme i erhvervsareal i byzonen³¹.

En større kommune beretter fx om, hvordan virksomheder, der søger om udvidelser over flere omgange, ender med at blive henvist til de i forvejen udpegede industriområder. Eller virksomhederne får besked om, at de ved næste ansøgning om udvidelse skal ansøge om landzonetilladelse. Kommunen understreger, at landzonetilladelser opmuntres og gives, hvis de opfylder kravene.

Kommunerne svarer også forholdsvis enstemmigt på, hvilke hensyn der tages i forbindelse med sagsbehandlingen af nye virksomheder. Der tages trafikale, herunder parkeringsmæssige hensyn og der tages hensyn til, om der er nabo gener - eksempelvis visuelle - for de omkringliggende naboer. Derudover tages der, som foreskrevet i planloven, de landskabsmæssige og naturmæssige hensyn i kommunerne. Og også karakteren af den ansøgte virksomhed nævnes flere gange som en overvejelse, der gøres i sagsbehandlingen af sager om landzonetilladelser til nye virksomheder.

Samlet set er der ikke meget fra case-kommunernes beretninger, der fortæller om mere liv på landet på baggrund af lovændringerne omkring mindre erhverv. En enkelt mindre kommune nævner dog, at der er kommet "godt gang i hjulene", ved at der indrettes mindre underleverandørvirksomheder i gamle landbrug, hvad der også opleves var meningen med lovændringen.

Samtidig understreger flere af de små kommuner, at de ikke er attraktive som erhvervskommuner og derfor ikke har haft mange ansøgninger vedrørende nye virksomheder.

5.6 Sager vedrørende virksomheder i det åbne land (§ 35) i mulig konflikt med udpegninger i regionplaner mv.

De medvirkende case-kommuner, der blev særligt udvalgt til at belyse området om landzonetilladelse til virksomheder i det åbne land, blev bedt om at fremsende adresser og bemærkninger til de landzonetilladelser de har haft i løbet af 2004 og 2005.

Fire ud af de fem kommuner fremsendte adresser, og 39 landzonetilladelser baseret på § 35 er blevet undersøgt i en GIS-baseret konfliktanalyse³². Der vurderes ikke at være væsentlige konflikter i forhold til Natura 2000, fredninger, naturbeskyttelseslovens § 3 og kulturmiljøer, idet der enten ikke er givet landzonetilladelser, eller er tale om nedrivning og genopførelse.

³¹ Undersøgelsen har desværre ikke kortlagt de bagvedliggende forhold i en grad, der gør det muligt at vurdere i hvilket omfang der måtte være lavet fejl i sagsbehandlingen. Man kan her forestille sig to sagsforløb: 1) kommunen modtager en ansøgning om udvidelse af en eksisterende virksomhed, som er etableret i en overflødiggjort landbrugsbygning, hvor udvidelsen overskrider 500 m². Herefter kræver byggeriet tilladelse, som kommunen afslår. 2) kommunen modtager en ansøgning om etablering af en ny virksomhed på over 500 m². Kommunen afviser etableringen med henvisning til, at virksomheden er "større", da arealet overstiger 500 m². Denne sidste fortolkning er dog en sammenblanding af bestemmelserne, og er ikke udtryk for en korrekt sagsbehandling.

³² Bemærk, som det blev fremhævet i kapitel 2, at denne analyse kun viser hvordan landzonetilladelser er givet i de beskyttede områder, men der er ikke lavet en nærmere analyse af sagsbehandlingen og grundlaget for tilladelsen. Derfor kan der kun gives en overordnet indikation på de problemfelter, der kan trækkes op i et beskyttelsesmæssigt perspektiv.

I forhold til beskyttelseslinjer i forbindelse med skov, søer og åer er der givet mange landzonetilladelser. Der er ikke med undersøgelsen belæg for at vurdere, om alle landzonetilladelser er i overensstemmelse med de regler, der er fastsat i lovgivningen.

Som nævnt i metodeafsnittet, bør det ligeledes nævnes, at adressepunkterne til GIS-analysen ikke nødvendigvis er det samme fysiske sted som "sagen". Dette har formentlig størst betydning mht. fritliggende gyllebeholdere, som typisk placeres langt fra ansøgerens adresse, og mindre betydning for tilladelser til bolig og erhverv.

5.7 Delkonklusion

Det kan konstateres ud fra ovenstående gennemgang, at der i perioden har været en stigning i antallet af landzonetilladelser pr. kommune til nye virksomheder og væsentlige udvidelser af virksomheder udenfor afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder (§ 35) (tabel 5.1). Tilladelsesprocenten har i det landsdækkende gennemsnit været uændret fra 2003 til 2005, mens den i 2004 var en anelse højere end i 2003 og 2005. Antallet af byggetilladelser til udvidelser af mindre virksomheder i det åbne land, der er etableret i en tidligere landbrugsbygning (§ 36, stk. 1, nr. 13) er steget fra 0,90 pr. kommune i 2003 til 0,96 pr. kommune i 2005. Der er ikke lavet en opgørelse over antallet af anmeldelser af virksomheders ibrugtagning af overflødiggjorte landbrugsbygninger jf. § 37, stk. 1.

Ser man på tallene i en analyse af, hvordan fordelingen har været i de 141 kommuner, som deltog alle tre år, opdelt i de fem områder fra Landsplanredegørelse 2006, kan det konkluderes, at det samlede antal landzonesager har været konstant, dog med geografiske variationer.

Tallene for landzonesager vedr. nye virksomheder har ligget nogenlunde stabilt på Sjælland og i De mellemstore byregioner. Tilladelsesprocenten er steget på Sjælland, mens den stort set er uændret i De mellemstore byregioner. I Østjylland har der til gengæld været en stigning i såvel antal landzonesager som i tilladelsesprocenten til nye virksomheder. I Yderområderne modsvares en stigning i antal landzonesager til gengæld af et fald i tilladelsesprocenterne fra 92 i 2003 til 74 i 2005. I Hovedstadsområdet er antallet af sager halveret og tilladelsesprocenten er faldet i perioden fra 74 i 2003 til 58 i 2005, se tabel 5.3 og 5.4.

Det fremgår af et interview med Naturklagenævnet, at sagsområdet, som nævnet kategoriserer som erhverv, er forholdsvist tungt. Der har været omkring 50 klagesager årligt vedr. erhverv. Dette udgør således omkring en tiendedel af de samlede årlige antal klagesager.

Kommunerne i den kvalitative undersøgelse oplever selv, at de gennemfører sagsbehandlingen vedrørende virksomheder i det åbne land på linje med amternes tidligere sagsbehandling. De konstaterer endvidere, at lovændringen efter deres opfattelse ikke har ført til nogen overvældende stigning i nye ansøgninger om byggetilladelser.

6 Indretning af mindre butikker

På landbrugsejendomme kan der være et ønske om at udnytte overflødiggjorte landbrugsbygninger til indretning af mindre butikker. En af ændringerne i planloven giver mulighed for at etablere mindre butikker på op til 250 m² i overflødiggjorte landbrugsbygninger uden landzonetilladelse. De skal dog anmeldes til kommunen efter planlovens § 38.

I dette kapitel bliver følgende centrale spørgsmål belyst:

Centrale temaspørgsmål:

- Hvordan har antallet af anmeldelser til indretning af mindre butikker i overflødiggjorte landbrugsbygninger udviklet sig siden AKF-opgørelsen i 2003?
- Hvordan oplever udvalgte kommuner med relativt mange anmeldelser administrationen af indretning af planlovens § 37 vedr. indretning af mindre butikker i overflødiggjorte landbrugsbygninger?
- Hvilke forhold og hensyn lægges der størst vægt på i forbindelse med anmeldelser på indretning af mindre butikker i overflødiggjorte landbrugsbygninger?

6.1 Lovændringen

Bygninger, der ikke længere er nødvendige for driften af en landbrugsejendom, kan uden tilladelse efter § 35, stk. 1, tages i brug til håndværks- og industrivirksomhed, mindre butikker og en bolig, jf. dog stk. 3, samt lager- og kontorformål m.v. på betingelse af: 1) at virksomheden eller boligen etableres i bestående bygninger, der ikke om- eller tilbygges i væsentligt omfang, og 2) at bygningerne ikke er opført inden for de seneste 5 år. Planlovens § 37.

Efter ændringen af planloven kan bygninger, der ikke længere er nødvendige for driften af en landbrugsejendom tages i brug til mindre butikker uden landzonetilladelse, jf. § 37, stk. 1. En betingelse er dog, at butikken bliver etableret i bestående bygninger, der ikke bliver om- eller tilbygget i væsentligt omfang og at bygningerne ikke er opført inden for de seneste fem år. Det kan dog ikke ske inden for klitfrednings- og strandbeskyttelseslinjen uden forudgående landzonetilladelse. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at en mindre butik i denne forbindelse skal forstås som en butik på indtil 250 m². Udvidelsen af anvendelsesmulighederne, for så vidt angår mindre butikker, betyder, at der fx kan etableres mindre butikker med et større varesortiment end ejendommens egne produkter. Lovændringen er lavet med henblik på at skabe mere liv på landet og skabe yderligere anvendelsesmuligheder for de overflødiggjorte landbrugsbygninger.

6.2 Udviklingen i perioden

For at undersøge om lovændringen har medført en ændring i antallet af anmeldte mindre butikker er her opstillet en tabel over udviklingen i perioden 2003-2005.

Tabel 6.1: Antallet af anmeldelser til mindre butikker (§§ 37 og 38).

	2003	2004	2005	Difference fra 2003-2005
Antal kommuner i undersøgelsen, der har besvaret spørgsmål om anmeldelser	219	139	140	*
Antal anmeldelser	124	83	143	*
Antal anmeldelser pr. kommune	0,57	0,60	1,02	+0,45

*: Kan ikke udregnes, da datasæt fra 2003 og 2004/05 er forskellige.

Kilde: Data indhentet for Skov- og Naturstyrelsen af AKF i 2004 og COWI i 2006.

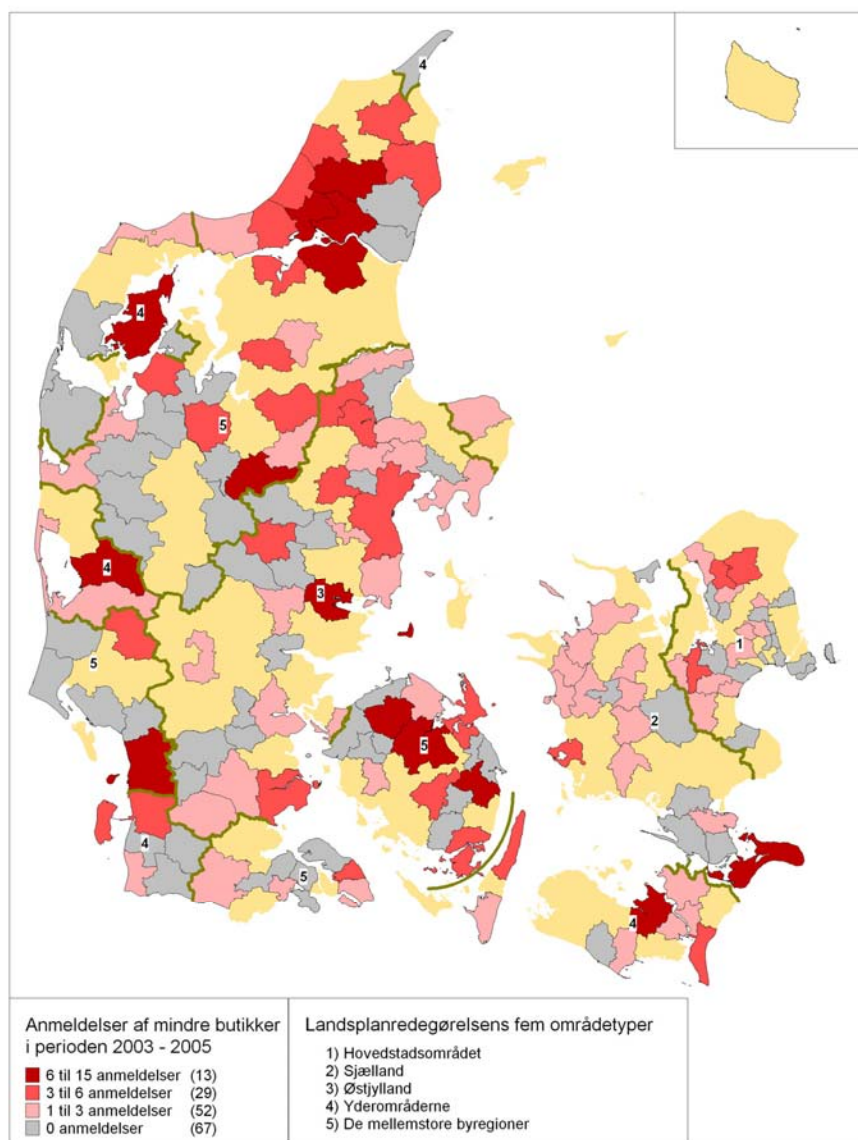
Af tabellen fremgår det, at der har været en gennemsnitlig stigning i antal anmeldelser af mindre butikker pr. kommune fra 0,57 i 2003 til 1,02 i 2005. Stigningen er særligt markant fra 2004 til 2005. Det kan ses som et udtryk for, at der før lovændringen i 2002 har været en ophobning af ønsker om at etablere mindre butikker i overflødiggjorte landbrugsbygninger. Det kan også være et udtryk for det generelle økonomiske opsving i perioden med den dertil hørende større erhvervsaktivitet.

Flere af de 25 case-kommuner fra den kvalitative undersøgelse har dog også påpeget, at de har et indtryk af, at ikke alle, der etablerer mindre butikker, anmelder dem. Det kan skyldes, at borgerne ikke er opmærksomme på anmeldelsespligten.

6.3 Forskelle mellem kommuner

Kort 6.1 (nedenfor) giver en oversigt over anmeldte mindre butikker i danske kommuner. Ser man på den geografiske fordeling af de anmeldte mindre butikker, viser undersøgelsen, at de er spredt jævnt udover landet. Der er dog færre på Sjælland end der er i Jylland og på Fyn og øerne og der er en tendens til, at områderne med flest anmeldelser af mindre butikker er beliggende i De mellemstore byregioner.

Kort 6.1: Oversigt over omfanget af anmeldelser til mindre butikker i 2005.



Supplerende til kort 6.1 kan det af nedenstående tabel 6.2 ses, at Hovedstadsområdet, Sjælland og De mellemstore byregioner har oplevet et fald i anmeldelser blandt de 141 kommuner, som har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen alle tre år. I Østjylland er der kommet en stigning i antal anmeldelser, mens der fra 2003 til 2005 nærmest er status quo på anmeldelserne i kommuner i Yderområderne.

Tabel 6.2: Udviklingen i antal anmeldelser af mindre butikker (§§ 37 og 38)

	Hovedstadsområdet	Sjælland	Østjylland	De mellemstore byregioner	Yderområderne	I alt
2003	10	13	7	41	11	82
2004	6	5	16	48	15	90
2005	4	7	19	33	10	73

Opgørelsen omfatter besvarelser for de 141 kommuner, der deltog i såvel AKF-undersøgelsen fra 2004 og i COWI-undersøgelsen fra 2006.

Kilde: AKF-undersøgelsen (2004) og COWI-undersøgelsen (2006).

Det er også bemærkelsesværdigt, at der samlet er sket en nedgang i antal anmeldelser blandt de kommuner, som har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen alle tre år. Som det fremgår af det nedenstående afsnit om beretninger fra de 25 case-kommuner i den kvalitative undersøgelse, er tallene muligvis undervurderede, fordi der er mistanke om, at der ikke foregår anmeldelser af alle mindre butikker i overflødiggjorte landbrugsbygninger.

6.4 Beretninger fra udvalgte case-kommuner

Beretningerne fra case-kommunerne viser, at der generelt ikke har været mange anmeldelser vedr. indretning af mindre butikker i overflødiggjorte landbrugsbygninger. Næsten halvdelen af de adspurgte kommuner har slet ikke haft anmeldelser vedrørende mindre butikker. Derfor er følgende afsnit blevet til på baggrund af beretninger fra kun halvdelen af case-kommunerne.

Flere af kommunerne undrer sig over, at lovændringen ikke er udnyttet mere og at antallet af mindre butikker i overflødiggjorte landbrugsbygninger dermed ikke er blevet større.

Mange kommuner mener, at det registrerede antal af anmeldelser af mindre butikker ikke giver det sande billede af, hvor mange mindre butikker, der reelt etableres. Nogle kommuner angiver, at det skyldes, at borgerne ikke er klar over, at de skal anmelde butikken og derfor undlader det. Tallene, der er indsamlet i de to undersøgelser, kan altså være undervurderede.

Når kommunerne skal svare på, hvilke skøn der gøres i forbindelse med de anmeldte mindre butikker svarer de stort set enstemmigt, at det er trafikale, herunder parkeringsmæssige forhold, som de er påpasselige med. Derudover høres amtet, hvis ansøgers placering ligger op ad en amtsvej. Enkelte kommuner svarer også, at det vurderes om placeringen i det åbne land er hensigtsmæssig og om det er til gene for naboerne.

6.5 Sager vedrørende mindre butikker i konflikt med udpegninger i regionplaner mv.

Som det fremgår af bilag 5, er der kun i relation til en enkelt anmeldelse af en mindre butik i landzonen en mulig konflikt med beskyttelseshensynene. Det drejer sig om, at en kommune har modtaget anmeldelse om en mindre butik i et kulturmiljø. Det kan her anføres, at kommunen reelt kun har hjemmel til at afslå, hvis betingelserne i § 37 ikke er opfyldt.

6.6 Delkonklusion

På trods af, at der har været en stigning i antallet af anmeldte mindre butikker pr. kommune siden AKF-opgørelsen i 2003, viser nærværende undersøgelse samlet set, at anmeldelser af mindre butikker ikke er udbredt blandt de deltagende kommuner. De kommuner, der kan

mønstre et mindre antal af anmeldte mindre butikker, spredt over det meste af landet, dog mindre hyppigt på Sjælland end i Jylland, på Fyn og på øerne. I forhold til de fem områder fra Landsplanredegørelsen 2006, er det De mellemstore byregioner, der har haft de fleste anmeldelser.

Kommunerne, der har deltaget i undersøgelsens kvalitative del, kan ligeledes fortælle, at de ikke får mange anmeldelser på mindre butikker, og flere af kommunerne undrer sig over, at ændringerne vedrørende mindre erhverv og mindre butikker, ikke har været udnyttet mere end den har.

I det samlede billede af de 25 kommuner er der ikke store problemer at spore i forbindelse med behandlingen af anmeldelserne om mindre butikker. Der er dog to kommuner, der oplever, at enkelte ansøgere forsøger at få ansøgninger igennem, der går ud over hvad der er hjemmel til i bestemmelsen om mindre butikker. Her er kommunerne restriktive, men giver samtidig de godkendelser anmelder har ret til ifølge landzonebestemmelserne.

7 Fritliggende gyllebeholdere

Den teknologiske udvikling har i dag gjort det muligt at transportere gylle gennem lange rørledninger, hvorfor det af driftsmæssige årsager kan være mere hensigtsmæssigt at placere gyllebeholdere i nærheden af udbringningsarealerne.

Reglerne om gyllebeholdere i planlovens § 36, stk. 2, er ændret således, at landmanden har fået en umiddelbar ret til en ønsket placering af gyllebeholdere, som kommunen kun kan afslå, hvis væsentlige hensyn til landskab, natur, miljø samt naboer taler afgørende imod placeringen.

I dette kapitel bliver følgende centrale spørgsmål belyst:

Centrale temaspørgsmål:

- Hvordan har antallet af landzonetilladelser til fritliggende gyllebeholdere udviklet sig siden AKF-opgørelsen i 2003?
- Hvad indikerer en stikprøve af casekommunernes landzonetilladelser til fritliggende gyllebeholdere i forhold til områder, der er udlagt til Natura 2000-områder, fredede områder, beskyttelseslinjer (omkring skove, søer og åer), § 3-områder, kulturmiljøer, værdifulde landskaber (uforstyrrede, værdifulde eller særligt værdifulde) eller lavbundsarealer?
- Har der været nogle principalsager i Naturklagenævnet på fritliggende gyllebeholdere?
- Hvordan oplever udvalgte kommuner med relativt mange landzonesager administrationen af fritliggende gyllebeholdere?

Temaet fritliggende gyllebeholdere blev ikke underlagt en dybdegående behandling i AKF-undersøgelsen. Spørgsmålet om fritliggende gyllebeholdere er nærmere belyst i den undersøgelse om landzonetilladelser til udflytning af driftsbygninger og gyllebeholdere, som AKF har udarbejdet for Nabogeneudvalget³³ (2005)

I denne undersøgelse følges der op på antallet af landzonetilladelser til fritliggende gyllebeholdere siden 2003, hvor AKF redegjorde for, at der blev givet 166 landzonetilladelser blandt 233 adspurgte kommuner. Supplerende hertil bliver det i nærværende undersøgelse belyst, om nogle fritliggende gyllebeholdere placeres i områder med beskyttelseshensyn. Det belyses desuden, om

³³ Hansen et. al. (2005): Vurdering af kommunernes praksis vedrørende lokaliseringsgodkendelser og landzonetilladelser, 104 s.

Naturklagenævnet har truffet afgørelser af principiel karakter på området, og det bliver belyst, hvordan kommunerne oplever håndteringen af landzonesager om fritliggende gyllebeholdere.

7.1 Lovændringen

For så vidt angår gyllebeholdere skal der meddeles tilladelse til en af hensyn til markdriften ønsket placering, medmindre væsentlige hensyn til landskab, natur og miljø samt naboer afgørende taler imod placeringen. En tilladelse skal være betinget af, at gyllebeholderen afskærmes med beplantning, og at gyllebeholderen skal fjernes, når den ikke længere er nødvendig for driften. Planlovens § 36, stk. 2, 2. og 3. pkt.

Med lovændringen i 2002 har landmanden fået en umiddelbar ret til at få landzonetilladelse til en ønsket placering af fritliggende gyllebeholdere, hvor det før ændringen krævede en særlig begrundelse. Ved "fritliggende" forstås en beliggenhed uden tilknytning til ejendommens bebyggelsesarealer. Der er desuden indført et standardkrav om nedrivning og afskærmende beplantning.

I forbindelse med kommunernes sagsbehandling af landzonetilladelser til fritliggende gyllebeholdere skal det altid vurderes, om der er væsentlige hensyn til landskab, natur, miljø samt naboer, som afgørende taler imod placeringen. I så fald skal kommunen meddele afslag, og hvis det er muligt, anvise en alternativ placering.

7.2 Udviklingen i perioden

De to spørgeskemaundersøgelser i 2004 og 2006 indeholdt spørgsmål til antal landzonetilladelser vedr. fritliggende gyllebeholdere. I nedenstående tabel vises antallet af landzonetilladelser i perioden 2003-05.

Tabel 7.1: Antallet af landzonetilladelser til fritliggende gyllebeholdere (§ 36, stk. 2).

	2003	2004	2005	Difference fra 2003 til 2005
Antal kommuner i undersøgelsen, der har besvaret spørgsmål om landzonetilladelser	233	156	157	*
Antal landzonetilladelser	166	89	86	*
Antal landzonetilladelser pr. kommune	0,74	0,57	0,55	-0,19

* Kan ikke udregnes, da datasæt for 2003 og 2004/05 er forskellige.

Kilde: Kilde: AKF-undersøgelsen (2004) og COWI-undersøgelsen (2006).

Af tabel 7.1 fremgår det, at det gennemsnitlige antal landzonetilladelser er faldet fra 0,74 pr. kommune i 2003 til 0,55 pr. kommune i 2005. Forklaringen kan være, at mange landmænd lige efter lovændringen benyttede sig af muligheden for at flytte gyllebeholdere ud til spredningsarealerne, og at efterspørgslen nu er taget af.

Ser man på antallet af fritliggende gyllebeholdere i forhold til det *samlede* antal gyllebeholdere på landsplan, så viser tal fra Gødningsbeholderkontrollen (2006)³⁴ - en frivillig ordning administreret af Teknologisk Institut - en generel faldende tendens i antallet af gyllebeholdere.

Gødningsbeholderkontrollen oplyser samtidig at størrelsen på gyllebeholderne vokser år for år.

Den faldende tendens i det gennemsnitlige antal af landzonetilladelser pr. kommune til fritliggende gyllebeholdere stemmer derfor fint overens med det generelle billede der tegner sig for gyllebeholdere.

Tabel 7.2: Samtlige opførte gyllebeholdere registreret under Gødningsbeholderkontrollen.

	2003	2004	2005	2006
Antal	675	550	600	450 (skøn)

Kilde: Gødningsbeholderkontrollen (2006), <http://www.goedningsbeholderkontrollen.dk>.

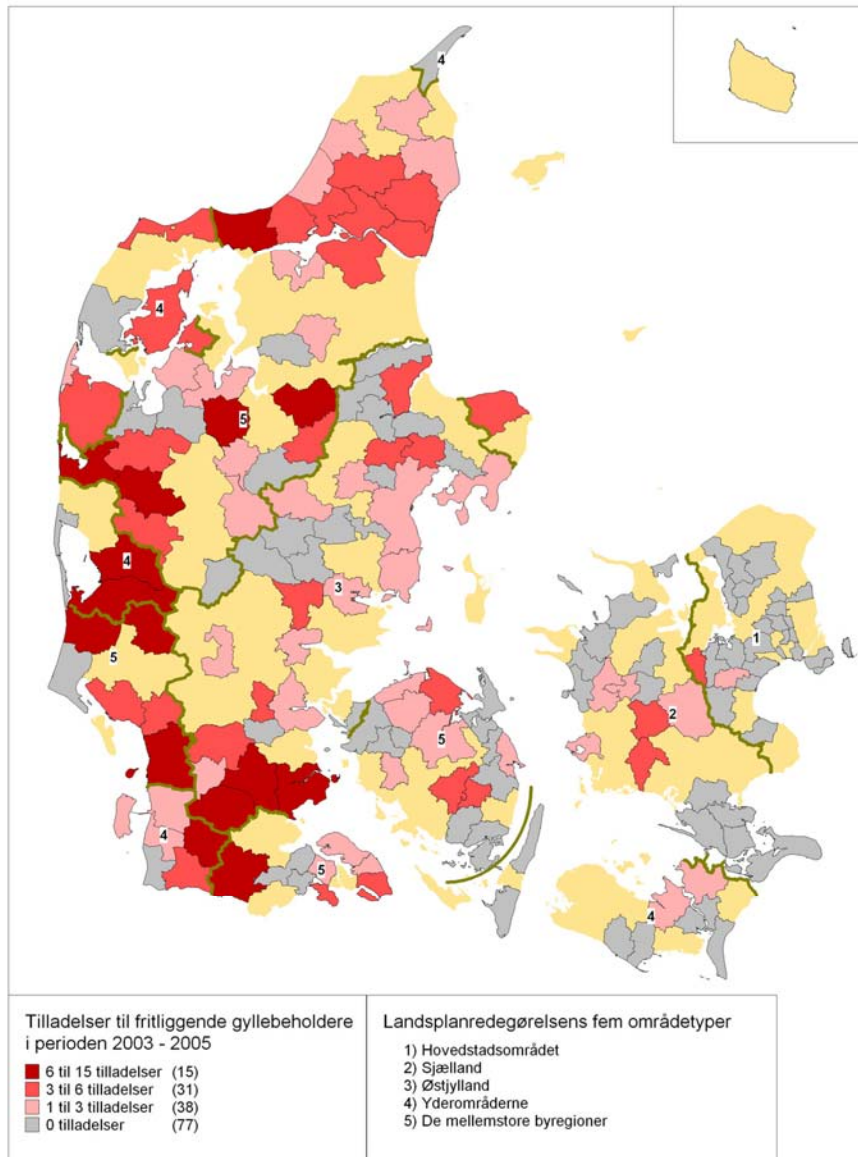
Bemærkninger: Tallene inkluderer et anslået antal beholdere på omkring 125-135 pr. år, som ikke registreres under Gødningsbeholderkontrollen.

7.3 Forskelle mellem kommuner

Ser man på den geografiske fordeling af landzonetilladelser til fritliggende gyllebeholdere (kort 7.1), så viser undersøgelsen, at det særligt er i det nordlige, vestlige og sydlige Jylland, at der er blevet opført fritliggende gyllebeholdere.

³⁴ Gødningsbeholderkontrollen (2006), <http://www.godningsbeholderkontrollen.dk>, kontrollen er en frivillig ordning administreret under Teknologisk Institut.

Kort 7.1: Kommunekort med fordeling af landzonetilladelser til fritliggende gyllebeholdere, 2003-2005.



Undersøgelsen viser ikke nogen sammenhæng mellem store og små kommuner med hensyn til at give landzonetilladelser til fritliggende gyllebeholdere, og der er heller ikke andre parametre i undersøgelsen, som viser signifikante sammenhænge mellem karakteristika i kommuner og tilbøjeligheden til at udstede landzonetilladelser.

7.4 Klagesager i Naturklagenævnet

Det har ikke været muligt at fastslå præcist hvor mange klagesager i Naturklagenævnet, der kan henføres til fritliggende gyllebeholdere. Undersøgelsen viser, at der har været omkring 40-60 klagesager om året (i perioden 2003-2005) relateret til planloven, der kan kategoriseres som

"landbrugsmæssige". Landbrugsmæssige dækker i denne forbindelse både staldbygninger, gyllebeholdere på de hidtidige bebyggelsesarealer, og fritliggende gyllebeholdere.

Naturklagenævnet har offentliggjort tre sager i NKO i 2004³⁵ og én i 2005 vedrørende fritliggende gyllebeholdere. Udfaldet af disse sager af principiel karakter har i et tilfælde medført at en landzonetilladelse til opførelse af en fritliggende gyllebeholder er blevet afslået (sag nr. 357). Begrundelsen har i dette tilfælde været væsentlige hensyn til "særligt værdifuldt landskab". I kapitel 8 gennemgås sag i NKO nr. 357 (et afslag) og sag i NKO nr. 326 (tilladelse stadfæstet) som eksempler på forvaltningen af landzonebestemmelserne mht. fritliggende gyllebeholdere.

7.5 Beretninger fra udvalgte case-kommuner

Blandt de 25 case-kommuner blev fem kommuner udvalgt som repræsentanter for landzonesager vedr. gyllebeholdere, fordi de har mange sager på dette område.

I tabel 7.3 kan det ses hvilken type kommune, der indgår som særlig udvalgt til at belyse gyllebeholder-problestillingen, samt hvor mange landzonetilladelser til gyllebeholdere kommunen har givet i 2004 og 2005.

Tabel 7.3: Udvalgte case-kommuner med relativt mange landzonetilladelser til fritliggende gyllebeholdere.

	Område	Indbygger tal ('000)	Landzone areal ('000 kvm)	Landzone %	2004	2005	I alt
Kommune 1	DMB	8,7	269	98	-	-	2
Kommune 2	DMB	164,0	475	85	0	4	4
Kommune 3	DMB	6,4	244	96	-	-	9
Kommune 4	Y	17,9	456	98	3	1	4
Kommune 5	Y	12,2	176	95	1	0	1

Note: H = Hovedstadsområdet, S = Sjælland, DMB = De mellemstore byregioner, Ø = Østjylland, Y = yderområder.

Kilde: Danmarks Statistik og COWI, den kvalitative undersøgelse (2006).

Blandt de fem kommuner, der særligt er udvalgt til at afdække gyllebeholder-temaet, er der ikke givet et stort antal landzonetilladelser siden lovændringen i 2002. Dette på trods af, at størstedelen er udprægede landbrugskommuner.

I forhold til afslag mener størstedelen af kommunerne ikke, at der er givet mange afslag. Særligt fordi de har rådgivet borgerne før ansøgningen er udarbejdet. Således fanges afslagene i dialogen med borgerne før ansøgningen. Rådgivningen omhandler typisk placeringen af gyllebeholderne i forhold til nabohensyn og lugtgener. En enkelt kommune har ingen afslag givet.

Det hyppigste skøn, der foretages i forbindelse med ansøgninger om de fritliggende gyllebeholdere, er for langt størstedelen af kommunerne nabohensynet og dermed også hensynet til lugtgenerne. Derudover er der de særlige naturhensyn, hvor en kommune nævner et hensyn til

³⁵ Alle sagerne kan findes på www.nkn.dk/nko.htm

næringsfattige søer i nærheden. For de fleste kommuners vedkommende er der også hensynet til de særlige landskabelige områder, som er udpeget i regionplanerne.

En enkelt kommune fra ydreområderne har oplevet klagesager i forbindelse med fritliggende gyllebeholdere. Klagen er kommet fra en nabo, men kommunen fik medhold i sin tilladelse.

De fem kommuner er generelt positivt stemt overfor ændringen af landzoneadministrationen.

En kommune oplever, at amtet efter ændringen ikke længere foretager særskilt rådgivning, men kun retter sig efter regionplanen og Naturklagenævnets retningslinjer. Dette opleves som en svaghed, da det i en landzonesag er lettere for kommunen at kunne melde klart ud, når udmeldingen bakkes op af en amtslig udtalelse.

7.6 Sager om fritliggende gyllebeholdere i eventuel konflikt med udpegninger i regionplaner mv.

De medvirkende case-kommuner, der blev særligt udvalgt til at belyse området for fritliggende gyllebeholdere, blev bedt om at fremsende adresser og bemærkninger til de landzonesager de har haft i løbet af 2004 og 2005. De fem kommuner samt en sjette kommune, der blev adspurgt, fremsendte adresser på fritliggende gyllebeholdere. I bilag 4 findes en oversigt over de i alt 22 landzonetilladelser til fritliggende gyllebeholdere, som er blevet undersøgt i en GIS konfliktanalyse.

Som nævnt i metodeafsnittet, bør det ligeledes nævnes, at adressepunkterne til GIS-analysen ikke nødvendigvis er det samme fysiske sted som "sagen". Dette har særlig betydning for fritliggende gyllebeholdere, som typisk placeres langt fra ansøgerens adresse. Konfliktanalysen bør derfor læses med dette forbehold.

Tabel 7.4: Oversigt over mulige konflikter mellem en opgørelse over om fritliggende gyllebeholdere i landzonen og diverse beskyttelsesinteresser og regionale udpegninger.

Regionale udpegninger/ beskyttelsesinteresser	Antal mulige konflikter
Natura 2000-områder	0
Fredninger	0
Beskyttelseslinjer	1
Naturbeskyttelsesloven § 3-områder	0
Kulturmiljøer	0
Værdifulde landskaber	8
Lavbundsområder	1

Kilde: GIS konfliktanalyse udarbejdet af COWI (2006) baseret på indhentede adresseoplysninger, geo-kodet vha. DAV data i MapInfo. samt temaer fra Skov- og Naturstyrelsens og relevante amters hjemmesider.

Som det fremgår af tabel 7.4 er der i otte tilfælde placeret gyllebeholdere i værdifulde landskaber. Kommunerne ser ikke, at der er tilstrækkeligt grundlag for at afvise landzonesager om fritliggende gyllebeholdere i de værdifulde landskaber.

7.7 Delkonklusion

Undersøgelsen viser, at der er store regionale forskelle på, hvor mange fritliggende gyllebeholdere, der gives landzonetilladelser til. Dette er naturligt som følge af, at dansk landbrug har områder særligt i Vestjylland, Nordjylland og Sønderjylland, hvor svine- og kvæggårdene er placeret intensivt.

Med temaet for fritliggende gyllebeholdere er der primært landzonesager i case-kommuner, der er landbrugskommuner. Disse har allerede en udviklet sagsbehandling og kommunikation med landbruget.

I forhold til administrationen af landzonetilladelserne, er der fortsat en udfordring i at få afvejet hensynet til naturbeskyttelse og ikke mindst de visuelle og lugtmæssige gener, som naboer til gyllebeholdere kan opleve. Konfliktanalysen i GIS viser, at ud af 22 landzonetilladelser om fritliggende gyllebeholdere var tilladelserne i otte tilfælde givet i værdifulde landskaber, som enten er karakteriseret som uforstyrrede, værdifulde eller særligt værdifulde.

8 Klagesager i Naturklagenævnet

I forbindelse med fremsættelsen af *Forslag til Lov om ændring af lov om planlægning og lov om Hovedstadens Udviklingsråd* blev det besluttet, at lovændringen skulle omfattes af lovovervågningsinitiativet³⁶. Det fremgår af lovforslaget³⁷ at, for så vidt angår ændringerne i landzoneadministrationen, vil virkningerne blive vurderet på grundlag af oplysninger om arten og antallet af klagesager i Naturklagenævnet og indholdet af nævnets afgørelser.

Det gælder generelt i dette kapitel, at når benævnelserne *sager* og *klager* anvendes, så menes der her landzonesager og klager over afgørelser i landzonesager.

I dette kapitel vil følgende centrale spørgsmål blive belyst:

Centrale temaspørgsmål:

- Hvorledes har antallet af klagesager udviklet sig i perioden?
- Hvorledes har typen af klager udviklet sig i perioden?
- Hvorledes har antallet og typen af sager i NKO³⁸ udviklet sig i perioden?
- Hvad er tendenserne i klagesagerne et udtryk for, og kan man på denne baggrund sige noget vejledende om forvaltningspraksis i kommunerne?

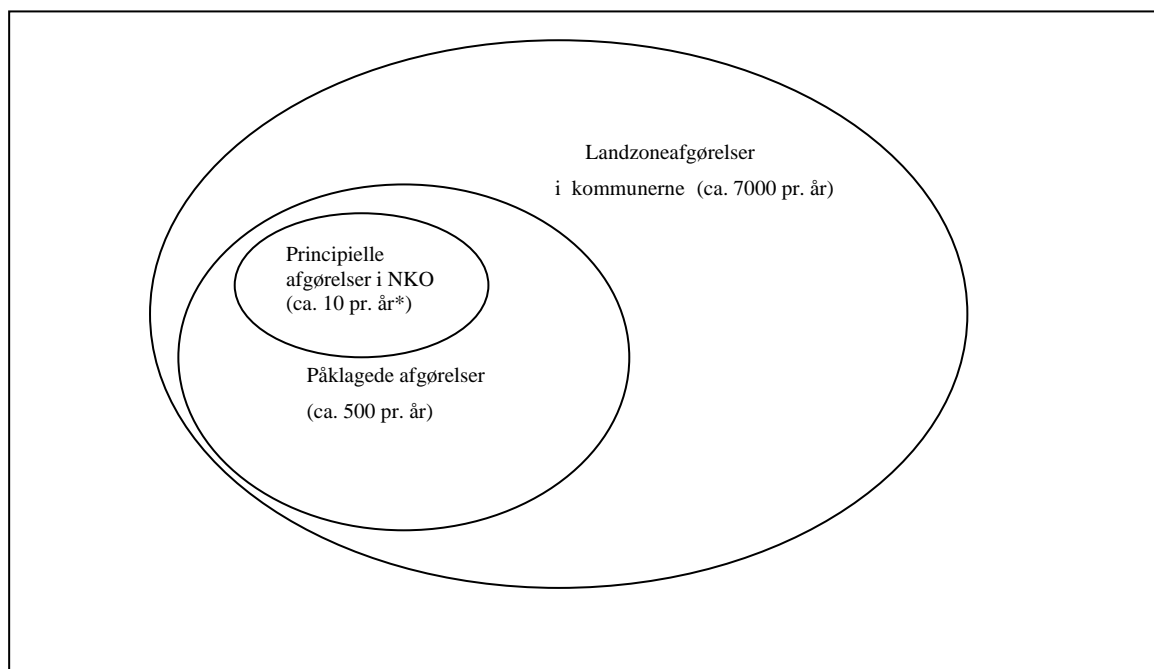
For at sætte perspektiv i de størrelser, der bliver behandlet i dette afsnit, kan man sige, at antallet af landzoneafgørelser i kommunerne udgør den basismængde, som antallet af påklagede landzoneafgørelser i Naturklagenævnet skal ses i forhold til. Dernæst udgør antallet af offentliggjorte sager i NKO (Naturklagenævnet Orienterer) en delmængde af det samlede antal klagesager. Disse forhold kan illustreres som vist i figur 8.1.

³⁶ Redegørelse til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg om ændring af planlovens landzonebestemmelser. Skov- og Naturstyrelsen, Landsplanafdelingen (2005).

³⁷ Forslag til Lov om ændring af lov om planlægning og lov om Hovedstadens Udviklingsråd - L 59

³⁸ Naturklagenævnet producerer løbende - på nævnets hjemmeside - afgørelser (NKO - Naturklagenævnet Orienterer), der kan være af interesse for omverdenen.

Figur 8.1: Fordelingen mellem landzoneafgørelser, klagesager, og principielle sager offentliggjort i NKO (2003 - 2005).



* En NKO kan indeholde flere afgørelser. Her menes det absolutte antal af afgørelser pr. år.

Kilde: Beregnet på baggrund af data indsamlet i Naturklagenævnet for Skov- og Naturstyrelsen af COWI i 2006.

8.1 Behandlingsprocessen

Naturklagenævnets rolle

Naturklagenævnet er klageinstans for afgørelser efter en række love³⁹ om regulering af fast ejendom. Naturklagenævnet består af en formand, som udpeges af miljøministeren, to højesteretsdommere samt et antal politiske medlemmer der udpeges af de partier som er repræsenteret Folketinget. For tiden er der syv politiske medlemmer og nævnet har således i alt ti medlemmer.

De generelle rammer for nævnets arbejde er fastlagt i Naturbeskyttelseslovens kapitel 12⁴⁰ samt i forretningsordenen for Naturklagenævnet⁴¹. Det fremgår heraf bl.a., at nævnet er uafhængigt af Miljøministeriet ved de enkelte sagers behandling og afgørelse.

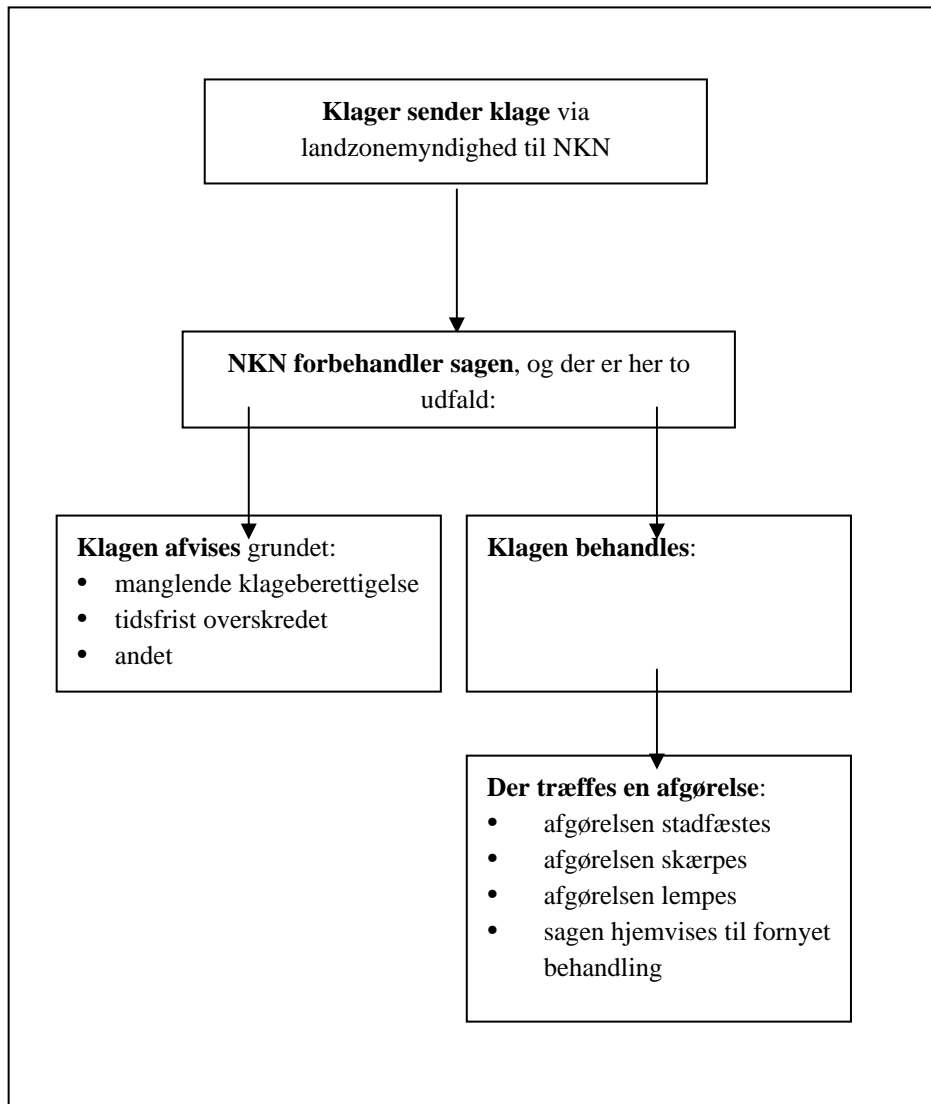
Behandlingsprocessen for klagesager i Naturklagenævnet fremgår af figur 8.2. I tabel 8.1 findes en kortfattet ordforklaring til de anvendte begreber i figur 8.2.

³⁹ Det gælder: planloven, naturbeskyttelsesloven, råstofloven, skovloven, masteloven, sommerhusloven, kolonihaveloven, miljømålsloven, m.fl..

⁴⁰ Lovbekendtgørelse 884 af 18 august 2004 om naturbeskyttelse.

⁴¹ Bekendtgørelse nr. 948 af 16. september 2004 om forretningsordenen for Naturklagenævnet.

Figur 8.2: Naturklagenævnets behandling af klager over landzoneafgørelser.



Note: NKN = Naturklagenævnet.

Kilde: Udarbejdet af COWI i forbindelse med nærværende undersøgelse.

Som det fremgår af figur 8.2 skal klager sende klagen via sin landzonemyndighed til Naturklagenævnet. Herefter sker der forbehandling, hvor det afgøres om klagen er genstand for en afvisning eller om klagen skal behandles. Bliver klagen behandlet er der fire udfald for sagsbehandlingen, som er forklaret i nedenstående tabel 8.2.

Tabel 8.1: Ordforklaring til afgørelser i Naturklagenævnet.

Begreb	Ordforklaring
Stadfæstelse	Landzonemyndighedens afgørelse opretholdes.
Lempelse (omgørelse)	Landzonemyndigheden har været for restriktiv i sin afgørelse, og på den baggrund skærpes afgørelsen (skal derfor lempes).
Skærpelse (omgørelse)	Landzonemyndigheden har været for lempelig i sin afgørelse, og på den baggrund skærpes afgørelsen (skal derfor skærpes).
Hjemvisning (omgørelse)	Sagen sendes tilbage til landzonemyndigheden til fornyet behandling.

Kilde: Udarbejdet af COWI i forbindelse med nærværende undersøgelse.

8.2 Udviklingen i klagesager i perioden

Som nævnt tidligere, vil virkningerne af ændringerne i landzonebestemmelserne blive vurderet på grundlag af oplysninger om arten og antallet af klagesager i Naturklagenævnet. Til det formål er tabel 8.2 tilvejebragt. Tallene i tabel 8.2 viser udviklingen i klagesager i Naturklagenævnet for perioden 2000 - 2005. For årene 2000 - 2002 stammer data fra AKF-undersøgelsen⁴², mens data for perioden 2003 - 2005 er indhentet af COWI⁴³.

De to perioder repræsenterer samtidig perioden *før* planlovændringen (afmærket med mørkegrå) og perioden *efter* lovændringen (afmærket med lysegrå) trådte i kraft i september 2002.

⁴² AKF (2004) har anført følgende om deres måde at opgøre tallene på: "Afgjorte sager er i denne undersøgelse registreret det år, hvor de er modtaget. Hvis en klage er modtaget i 2002 og først afgjort i 2003, vil den stå registreret med afgørelse i 2002, altså det år, hvor den er modtaget" side 52.

⁴³ De data, som kan henføres til COWI-undersøgelsen, er hentet fra Naturklagenævnets journaliseringsystem i samarbejde med medarbejdere fra Naturklagenævnet. Sagerne er anført i tabellerne med det år de er registreret, og der er anvendt kalenderår.

Tabel 8.2: Antal klager over landzonetilladelser og afslag fordelt på år og typer af afgørelser (§§ 35-37)

	2000	2001	2002	Sum 2000- 2002	2003	2004	2005	Sum 2003- 2005	Procentvi s ændring fra gens. 2000-2002 til gns. af 2003-2005
	<i>periode før lovændringen</i>				<i>periode efter lovændringen</i>				
Klager over tilladelser									
Stadfæstet	169	183	113	465	153	156	139	448	-4%
Skærpet	34	42	28	104	56	79	51	186	+79%
Lempet	3	3	6	12	2	7	5	14	+17%
Hjemvist	12	7	5	24	11	12	5	28	+17%
I alt	218	235	152	605	222	254	200	676	+12%
Klager over afslag									
Stadfæstet	193	217	71	481	116	116	110	342	-29%
Lempet	14	18	3	35	15	9	5	29	-17%
Hjemvist	13	5	13	31	8	4	4	16	-48%
I alt	220	240	87	547	139	129	119	387	-29%
Udenfor kategori, afgj.	na	na	na		17	20	17	54	na
Total, sager	438	475	239	1152	378	403	336	1117	-3%

*perioden fra 2000-2002 består af data indsamlet af AKF

**perioden fra 2003-2005 består af data indsamlet af COWI

Kilde: Data indhentet i Naturklagenævnet af AKF i 2004 og af COWI i 2006.

Analyse af arten og antallet af sager i perioden efter lovændringen

Ser man indledningsvis på det samlede antal af afgjorte klagesager vedrørende landzonebestemmelserne, så er det faldet med 3%, når man sammenligner gennemsnittet for 2000-2002 med gennemsnittet for 2003-2005.

Antallet af klager fordelt over årene i ovenstående tabel udspringer af et stort set ensartet antal afgørelser i landzonesager år for år. Den samlede mængde afgørelser i landzonesager ligger rimelig konstant på ca. 7.000 sager om året (figur 8.1). Det er karakteristisk, at faldet i klagesager først og fremmest indtræder i klager over afslag på tilladelse, som er faldet med 29%,

når man sammenligner gennemsnittet for de to perioder - dog med meget store op- og nedadgående variationer i de mellemliggende år.

Der er flere mulige begrundelser for denne udvikling. Af disse kan følgende nævnes:

- Lovændringen bevirkede, at nogle tilladelseskrav bortfaldt eller blev erstattet af et krav om anmeldelse, hvor tidligere praksis ofte førte til et afslag.
- Andre regler medførte en umiddelbar ret til at opnå tilladelse til fritliggende gyllebeholdere, hvor tidligere praksis ofte førte til et afslag.
- En bedre forberedelse af sager

En vigtig pointe er her, at mange af de aktiviteter, der før blev klaget over, nu er tilladt.

En anden tendens i sagerne i tabel 8.2 er andelen af klager over landzonetilladelser, som er steget med 12%, når man sammenligner gennemsnittet for 2000-2002 med gennemsnittet for 2003-2005. Herunder bemærker man især stigningen i antallet af klager over tilladelser, der er *skærpet* (ordforklaring se tabel 8.1). Denne andel er steget med 79%, når man sammenligner gennemsnittet for perioden 2000 - 2002 med gennemsnittet for perioden 2003 - 2005. Det betyder med andre ord, at der her har været flere sager, hvor udstedelsen af landzonetilladelser har været for lempelig i forhold til tidligere praksis.

Disse tendenser tyder på, at der før lovændringen var forholdsvis flere borgere (ansøgere om landzonetilladelser), der var utilfredse med, at de ikke fik deres landzoneansøgninger igennem, og derfor klagede over afslaget. Efter lovændringen har der været forholdsvis flere borgere (naboer, interessepartier), der er utilfredse med landzonetilladelser, som har negative konsekvenser for dem, og derfor har klaget over tilladelserne. Sammenholder man dette billede med det faktum, at det før 2002 var amterne, der var landzonemyndighed, mens det efter 2002 er kommunerne, der er landzonemyndighed, så peger tallene på, at fokus i klagesagerne skifter fra at angå klager over manglende tilladelser til at blive klager over for lempelig adgang til nye aktiviteter.

Naturklagenævnets opfattelse af udviklingen

De nævnte observationer bekræftes af nævnets sekretariat⁴⁴, som har givet en vurdering af situationen før og efter planlovændringen sammenholdt med de foreliggende tal i tabel 8.2. Det er her opfattelsen, at kommunerne i gennemsnit har været en kende mindre restriktive end amterne. Sekretariatet fremhæver det synspunkt, at der er tale om *nogle* kommuner (fortrinsvis små kommuner), men langt fra alle kommuner, der har været mere lempelige med at udstede landzonetilladelser. Sekretariatet mener, at denne praksis bl.a. skyldes det forhold, at kommunerne er meget tættere på borgerne end amtet. Amtet derimod var landzonemyndighed for flere kommuner, og var dermed "mere på afstand af borgerne". Samtidig er det sekretariatets opfattelse, at der navnlig i de første par år efter lovændringen, har været lidt problemer med at forvalte de *landskabelige hensyn*. Adspurgte til sekretariatets fornemmelse af hvilke af temaerne *boliger, erhverv, mindre butikker, og fritliggende gyllebeholdere*, der var mest problematiske i forhold til forvaltningen af landzonebestemmelserne, så var det sekretariatets opfattelse, at *boliger* og *erhverv* var de mest problematiske områder, mens forholdene omkring *mindre butikker, og fritliggende gyllebeholdere* ikke frembød væsentlige problemer.

⁴⁴ Interview med viceformand for 2. afdeling, Inger Vaaben, samt sagsbehandlere Tom Galsøe og Jytte Petersen, Naturklagenævnet den 30. oktober 2006.

Andre mulige influerende faktorer

Et vigtigt forhold at nævne er, at der samtidig med overdragelsen af landzonemyndigheden i 2002 også blev indført en række ændringer i planloven (jf. temaerne i denne rapport), som kan have haft en effekt på udviklingen. I denne forbindelse er det værd at fremhæve, at der blev indført en regel om naboorientering. Naboorienteringen kan have medført, at flere borgere er blevet opmærksomme på deres ret til at klage.

Dernæst må det antages, at faldet i antallet af klagesager helt generelt fra 2004 til 2005 kan være en effekt af indførelsen af et klagegebyr på 500 kr. fra 1. marts 2004, jf. bkg. Nr. 47 af 20. januar 2004. De indsamlede data kan dog næppe antages at være et fyldestgørende grundlag for en endelig bedømmelse af virkningen af indførelsen af et klagegebyr, idet en sådan bedømmelse må antages, at skulle hvile på et bredere datagrundlag for flere på hinanden følgende år.

Sammenfattende kan der spores forskellige modsatrettede tendenser, som påvirker udviklingen i landzonen, og som dermed påvirker antallet og arten af klagesager i Naturklagenævnet. Det er vanskeligt at sige noget om nettoeffekten af disse modsatrettede tendenser.

8.3 Sager i NKO i perioden

Naturklagenævnet producerer løbende - på nævnets hjemmeside – principielle afgørelser (NKO⁴⁵), der kan være af interesse for omverdenen. I NKO kan man således hente viden om praksis inden for navnlig planloven, naturbeskyttelsesloven, råstofloven og skovlovens områder. Ifølge Naturklagenævnet består sagerne bragt i NKO af et lille udsnit af alle klagesagerne (ca. 2 %), som ikke nødvendigvis er repræsentative. Det er derimod en type sager, der har en særlig aktuel værdi i forhold til praksis i det pågældende år. Man kan derfor ikke udlede noget endegyldigt kvantitativt på baggrund af sagerne bragt i NKO, men snarere få et indblik i de mere kvalitative aspekter såsom sagernes indhold, hvilke skønsmæssige forhold, der lægges vægt på i afgørelserne samt de retlige forhold.

Der er omtrent 10 % af sagerne i Naturklagenævnet, der behandles som *nævnssager*. Sager bliver til nævnssager af forskellige grunde: det kan være principielle sager, hvor der er forventning om at den påklagede afgørelse vil blive ændret, eller det kan være sager, hvor der er stor bevågenhed. Sagerne i NKO er typisk nævnssager.

⁴⁵ <http://www.nkn.dk/nko.htm>.

Analyse af udvalgte sager i NKO

Ser man på antallet af sager i NKO i perioden 2003 - 2006⁴⁶, der har med landzoneadministrationen (planlovens §§ 35-37) at gøre, så finder man 36 sager i alt (tabel 8.3). De fordeler sig på *boliger* (22 sager), *erhverv* (7 sager), og *landbrug* (7 sager).

Tabel 8.3: Sager i NKO (kun planloven, §§ 35-37) for perioden 2003-2006.

# NKO	År	Sagens udfald	Søgt tilladelse til	Kategori	Bemærkning
278	2003	Till. stadfæstet	Opførelse af medhj.bolig/aftægtsbolig	Medhj.bolig	
294	2003	Till. stadfæstet	Opførelse af 776 m ² murerhal i landzone	Erhverv	Ikke i tilknytning til eks. bygn.
308 A	2003	Till. -> afslag	Opførelse af enfamilieshus i landzone	Bolig	Åbne land
308 B	2003	Till. -> afslag	Opførelse af enfamilieshus u. for landsby	Bolig	
308 C	2003	Till. -> afslag	Udstykning og opførelse af enfam.hus	Bolig	Knopskydning i landzone
308 D	2003	Till. -> afslag	Frastykning og opførelse af enfam.hus	Bolig	
308 G	2003	Till. -> afslag	Udstykning af 5 parcelhusgrunde	Bolig	Udenfor byzonegrænse
308 I	2003	Till. -> afslag	Udstykning af grund til helårsbeboelse	Bolig	Kystnærhedszone
308 Ja	2003	Afslag stadfæstet	Opførelse af enfamilieshus i åbne land	Bolig	Åbne land
308 Jb	2003	Till. -> afslag	Udstykning af 2 parcelhusgrunde	Bolig	Landsby ikke lokalplanlagt
316 A	2004	Till. (betingelser)	Opførelse af 1400 m ² halmlade	Landbrug	Byggeri mindre pga. landskab
316 B	2004	Afslag -> till.	Opførelse af fritliggende gyllebeh.	Landbrug	Gyllebeholder uden husdyrprod.
326 A	2004	Till. stadfæstet	Opførelse af fritliggende gyllebeh.	Landbrug	Fredning, værdifuldt kystlandskab
326 B	2004	Till. stadfæstet	Opførelse af fritliggende gyllebeh.	Landbrug	Værdifuldt landskab, fjord
332	2004	Till. -> afslag	Opførelse nyt hus	Bolig	Søbeskyttelses- og skovbyg.linje
333	2004	Till. -> afslag	Ændring af 2 sommerhuse til helårsbeb.	Bolig	§ 3-område
335 A	2004	Till. -> afslag	Udvidelse af oplagsplads med 10.000 m ²	Erhverv	Landskabsområde samt naboer
335 B	2004	Afgørelse ophævet	Udvidelse af eksisterende erhverv	Erhverv	
335 C	2004	Afslag stadfæstet	Opførelse af nybyggeri	Erhverv	Erhverv for stort til landzone
335 D	2004	Till. -> afslag	Udvidelse af erhverv m. 2.000 m ²	Erhverv	Bør ske i erhvervsområde
344	2004	Till. ophævet	Opførelse af svinestald	Landbrug	To ejendomme i samdrift
358 A	2004	Till. stadfæstet	Udflytning af eks. bygningsparcel	Bolig	Fra byzone til landzone
358 B	2004	Afslag stadfæstet	Frastykning og opførelse af enfam.hus	Bolig	
358 C	2004	Till. -> afslag	Opførelse af nyt bygningsæt	Bolig	
358 D	2004	Afslag stadfæstet	Opførelse af nyt bygningsæt	Bolig	
347	2005	Till. stadfæstet	Etabl. af hestebokse overflødiggj. lbygn.	Erhverv	Fortolkning af m.v.
357	2005	Till. -> afslag	Opførelse af fritliggende gyllebeh.	Landbrug	Særligt værdifuldt landskab
376	2006	Afslag -> hjemvis	Opf. af svinestald u. tilkn. hidtige bebyg.	Landbrug	Landskabelige hensyn, lugtgener
379	2006	Till. -> afslag	Opførelse enfamilieshus m. garage	Bolig	Værdifuldt kystlandskab
382 A	2006	Till. -> afslag	Nyt stuehus på landbrugsejendom	Bolig	På bar mark, landskabel. hensyn
382 B	2006	Till. -> afslag	Nyt stuehus på landbrugsejendom	Bolig	På bar mark, landskabel. hensyn
387	2006	Afslag stadfæstet	Etablering af ridehaller - størrelse	Erhverv	Størrelse, landskabelige hensyn
391 A	2006	Till. stadfæstet	Udstykning af 4 parceller	Bolig	Afrunding af landsby
391 B	2006	Till. stadfæstet	Udstykning af en parcel	Bolig	
391 C	2006	Afslag stadfæstet	Udstykning af 1.100 m ² parcel	Bolig	
397	2006	Till. -> hjemvist	Opførelse af medhjælperbolig	Bolig	Bar mark, værdifuldt landskab

Kilde: Naturklagenævnet orienterer: <http://www.nkn.dk/nko.htm>

⁴⁶ Her er kun medtaget *kendelser* fra perioden 2003-2006. Det skal bemærkes, at dato for kendelse og dato anført på sag i NKO aldrig er sammenfaldende, da publiceringen af sagen i NKO sker på et senere tidspunkt end tidspunktet for kendelsen.

I det følgende gennemgås fem udvalgte sager i NKO (markeret med gult i tabel 8.3), som er udvalgt på baggrund af deres informationsværdi i forhold til undersøgelsens fokus på temaerne *boliger, erhverv, og fritliggende gyllebeholdere*. De fem sager⁴⁷ er navnlig interessante i forhold til forvaltningen af landzonebestemmelserne mht. de *landskabelige hensyn* og i forhold til forvaltningen af landzonetilladelser *på grænsen mellem byzone og landzone*. De fem sager bliver citeret og illustreret med ortofoto til illustration af placeringen af bygninger eller parceller. Derefter knyttes der en kort kommentar til sagen i relation til reglerne i planloven og i relation til vejledningen til planloven. Der er til denne undersøgelse tale om følgende fem sager:

- Udstykning af to parcelhusgrunde udenfor landsby (NKO-nr. 308, Jb).
- Udstykning af fem parcelhusgrunde i det "åbne land" (NKO-nr. 308, G).
- Udvidelse af eksisterende erhvervsvirksomhed i landzone (NKO-nr. 335 D).
- Tilladelse til placering af gyllebeholder uden tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesarealer og i "særligt værdifuldt landskab" afslået (NKO-nr. 357)
- Tilladelse til fritliggende gyllebeholder i "særligt værdifuldt kystlandskab" stadfæstet (NKO-nr. 326 A).

NKO-nr. 308 Jb⁴⁸: Udstykning og opførelse af et enfamilieshus ved landsbyen Bjerrede samt udstykning af 2 parcelhusgrunde fra en landbrugsejendom beliggende i selve landsbyen Bjerrede

I NKO nr. 308 Jb er der tale om to sager, hvor Haslev Kommune havde meddelt henholdsvis afslag til udstykning og opførelse af et enfamilieshus ved landsbyen Bjerrede samt landzonetilladelse til udstykning af 2 parcelhusgrunde fra en landbrugsejendom beliggende i selve landsbyen Bjerrede (se kort 8.1). Bjerrede ligger ca. 4 km fra byzonen i Terslev og ca. 3 km fra byzonen i Algestrup og består af ca. 35 bebyggelser, overvejende boliger, langs den gennemgående Bjerredevej og langs to mindre sideveje, Juellundvej og Rødemosevej. Bjerrede er ikke afgrænset i kommuneplanen og ikke omfattet af lokalplan.

I den første sag stadfæstede Naturklagenævnet afslaget under henvisning til, at ejendommen lå i et område med spredt bebyggelse i udkanten af Bjerrede. Nævnet fandt, at det ville være i strid med landzonebestemmelsernes formål – om at hindre spredt og uplanlagt bebyggelse i landzonen - at tillade en udstykning til boligbyggeri fra ejendommen. Kommunen havde selv meddelt afslag

⁴⁷ I den forbindelse kan det nævnes, at afgangsprojektet " Landzoneadministrationen - varetagelse af hensyn efter landzonebestemmelserne" af Christensen og Hansen (2006) fra landinspektøruddannelsen ved Aalborg Universitet, gennemfører en tilsvarende analyse af kendelser i forbindelse med landzonebestemmelserne. Deres analyse peger på, at i 25 af de 54 undersøgte sager, bliver kommunens landzonetilladelse ændret til et afslag. En gennemgang af disse 25 sager viser desuden, at det overordnet er tre hensyn, som oftest ligger til grund for ændringsafgørelserne. Det drejer sig om planlægningsmæssige hensyn, landskabelige hensyn og naturbeskyttelsesmæssige hensyn

⁴⁸ Kilde: http://www.nkn.dk/NKO_2004_htm/nko_308.htm

med henvisning til ejendommens beliggenhed i det åbne land uden for landsbyen Bjerrede, hvor en tilladelse ville have præcedensvirkning og medføre talrige nye boliger i strid med landzonebestemmelsernes formål.

I den anden sag ændrede Naturklagenævnet kommunens tilladelse til et afslag. Kommunen havde meddelt tilladelse til udstykningen fra en landbrugsejendom på sydsiden af Bjerredevej, der mod øst var afgrænset af landbrugsejendommens stuehus og mod vest af flere andre beboelser. På den modsatte side af Bjerredevej lå ligeledes andre beboelser, men også flere ubebyggede grunde. Kommunen havde lagt vægt på beliggenheden indenfor landsbyen og oplyste endvidere at der på sigt ville blive udarbejdet en lokalplan for Bjerrede.

Afgørelsen blev påklaget til Naturklagenævnet af 19 hustande i Bjerrede. Det var i klagen gjort gældende, at den meddelte tilladelse var inkonsekvent, bl.a. på baggrund af tidligere meddelte afslag til byggeri i området, herunder i sagen fra Rødemosevej. I stedet for tilfældige udstykninger, som ville risikere at få parcelshuskarakter, ønskede klagerne at kommunen udarbejdede en lokalplan.

Vestsjællands Amt havde som regionplanmyndighed udtalt, at Bjerrede ikke var en afgrænset landsby i kommuneplanen og heller ikke lokalplanlagt. Imidlertid måtte Bjerrede opfattes som et landsbymiljø, hvor der efter regionplanen under respekt for kulturmiljøer, kirkeomgivelser, øvrige bevaringsinteresser m.v. kan planlægges for begrænset byggeri til helårsboliger, der understøtter livet i landsbyen og sigter på en afrunding og udfyldning af landsbyen.

Naturklagenævnet udtalte: "Der kan ifølge regionplanen i landsbyer, der er afgrænset i kommuneplanen eller er lokalplanlagt, under respekt for kulturmiljøer, kirkeomgivelser, øvrige bevaringsinteresser m.v. planlægges for begrænset byggeri til helårsboliger, der understøtter livet i landsbyen og sigter på en afrunding og udfyldning af landsbyen. Bjerrede er ikke en afgrænset landsby i kommuneplanens forstand og heller ikke lokalplanlagt. Byen ligger som en samling spredte beboelser langs Bjerredevej og to sideveje. Bebyggelsen har ikke et sluttet landsbypræg, og der er mange muligheder for "huludfyldning". På den baggrund – og under hensyn til det udtalte ønske om lokalplanlægning – finder et flertal af Naturklagenævnets medlemmer, at den påklagede tilladelse bør ændres til et afslag. Flertallet bemærker herved, at udstykning med henblik på opførelse af nye boliger må afvente nærmere planlægning, hvorigennem blandt andet beboerne i området inddrages i overvejelserne om, hvordan byen bør udvikle sig."

Bemærkninger til sagen

I den sidste sag har kommunen lagt vægt på det "landsbymæssige præg" som landsbyen Bjerrede antog, og amtet har ligget på linje med kommunen med en udtalelse om at Bjerrede kunne opfattes som et landsbymiljø, hvor der kan planlægges for begrænset byggeri til helårsboliger, der sigter på en afrunding og udfyldning af landsbyen. Naturklagenævnet lagde i sin afgørelse vægt på de planlægningsmæssige hensyn, nemlig at der var et udtalt ønske om at afklare landsbyens fremtidige boligudbygning gennem en lokalplan.

Det er interessant ved denne sag, at Bjerrede i forvejen består af 35 ejendomme, som fortrinsvis er boliger. Sagen illustrerer på bedste vis, at det som udgangspunkt kræver tilladelse at opføre bebyggelse i landzonen, som ikke er direkte relateret til landbrug, skovbrug og fiskeri. Da det vurderes at være behov for mere end et begrænset antal nye boliger, hvis beliggenhed skal fastlægges gennem en egentlig lokalplanlægning, meddeles et afslag. Sagen illustrerer ligeledes, at kommunens udmelding om tilvejebringelse af en kommende lokalplan har den virkning at zonetilladelse bør afvente en samlet stillingtagen i den kommende plan.

Kort 8.1: Sag bragt i NKO nr. 308 Jb med illustration af parcelternes placering.



NKO-nr. 308 G⁴⁹: Afslag på landzonetilladelse til udstykning af 5 parcelhusgrunde udenfor byzonegrænse ved landsby

I denne sag havde Ishøj Kommune meddelt landzonetilladelse til udstykning af fem parcelhusgrunde på en 6.673 m² stor ejendom beliggende umiddelbart udenfor byzonegrænsen ved Ishøj Landsby (se kort 8.2). Meddelelsen af landzonetilladelse var begrundet i, at der med udstykningen skete en afrunding af Ishøj Landsby, således at landsbyen fremover ville fremstå med en klar bebyggelsesmæssig afgrænsning mod det åbne land.

Naturklagenævnet udtalte, at "flertallet finder, at den samlede udstykning og navnlig de tre sydligste grunde, der vil grænse ud mod det åbne land, indebærer en knopskydning ud i det grønne område i forhold til den eksisterende bygrænse. Med henvisning til, at udstykningen strider mod landzonebestemmelsernes formål og mod flere af regionplanens retningslinjer, samt at der ikke foreligger en særlig begrundelse for at tillade udstykningen, stemmer flertallet for – i overensstemmelse med hidtidig praksis – at omgøre kommunens tilladelse til et afslag".

Bemærkninger til sagen

Denne sag illustrer fint, hvordan begreberne "afrunding af landsbyen" og "knopskydning" forstås og anvendes i en afgørelsessammenhæng. Det bemærkes, at der her er tale om en sag, der involverer anvendelsen af et skøn. Kommunen vurderer, at udstykningen ved en senere bebyggelse skønnes at udfylde et hul (jf. "huludfyldning"), samt at dette vurderes at afrunde landsbyens ydre grænse mod det åbne land.

Naturklagenævnet omgør kommunens skøn, idet Naturklagenævnet bemærker, at udstykningen dels strider mod landzonebestemmelsernes formål - at hindre spredt og ikke-planlagt bebyggelse - og dels strider mod regionplanens retningslinjer, samt at udstykningen efter et konkret skøn bevirker at landsbyens bebyggelse vil vokse ud i det grønne område i form af en knopskydning.

Sagen illustrerer, at afgørelsen træffes både på baggrund af retningslinier i planlægningen og en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.

⁴⁹ Kilde: http://www.nkn.dk/NKO_2004_htm/nko_308.htm

Kort 8.2: Sag bragt i NKO nr. 308 G med illustration af parcellens placering.



Sag bragt i NKO nr. 335 D⁵⁰: Afslag på tilladelse til opførelse af en 2.000 m² stor lagerhal til erhverv, der bør ligge i et erhvervsområde

Denne sag drejer sig om Herning Kommune, som havde meddelt landzonetilladelse til opførelse af en 2.000 m² stor lagerhal til opbevaring af træ til brug for en eksisterende virksomhed, der producerede bjælkehuse i træ. Ejendommen havde i forvejen et bebygget areal på 817 m². Virksomheden, der var etableret med landzonetilladelse i 1992, var udvidet i 2000 (392 m²) og 2001 (193 m²). Ejendommen var ikke en landbrugsejendom, og der var ikke tale om tidligere landbrugsbygninger (se kort 8.3).

Danmarks Naturfredningsforenings lokalkomité, der påklagede afgørelsen til Naturklagenævnet, anførte bl.a., at der var tale om et stort byggeri, der burde henvises til områder udlagt til industri.

Naturklagenævnet udtalte bl.a.: "I den aktuelle sag er der tale om et byggeri på 2.000 m², der mere end tredobler erhvervsbygningernes areal. Et sådant byggeri bør normalt kun tillades på baggrund af en nærmere planlægning eller henvises til et af kommunens erhvervsområder. Naturklagenævnet finder ikke, at det forhold, at amtet har meddelt landzonetilladelse og dispensation fra skovbyggelinjen til flere udvidelser, kan have givet ansøger en berettiget forventning om at opnå tilladelse til byggeri som det ansøgte."

Naturklagenævnet ændrede herefter kommunens tilladelse til et afslag.

Bemærkninger til sagen

I denne sag er der tale om en ansøgning efter § 35, hvor der ikke uden tilladelse fra kommunalbestyrelsen må foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer.

Sagen illustrerer hvorledes landzoneradministrationen fungerer, når der er tale om større byggeprojekter til erhvervsformål, der i princippet bør lokaliseres i et planudpeget erhvervsområde. Sagen illustrerer ligeledes det dilemma, der ligger i at tillade mindre virksomheder gradvis udvidelse af virksomhedens bygningsarealer, idet disse virksomheder efter ændringen af reglerne i 2002 nu gives mulighed for at foretage mindre udvidelser af virksomheden i landzone. Ændringen af zonereglene i 2002 har i disse byggesager imidlertid næppe gjort livet nemmere for de ekspanderende erhvervsvirksomheder beliggende i landzone, idet ændringerne af reglerne nu kan have den effekt, at de blot udskyder de pågældende virksomheders "møde" med kravet om re-lokalisering i erhvervsområderne i byzone.

I praksis betyder udskydelsen af "mødet" med krav om re-lokalisering, at virksomhederne nu risikerer at gennemføre investeringer i udvidelser af bygninger i landzonen, som de ganske få år senere må sande ikke længere er tilstrækkelige til at rumme virksomhedernes fortsatte ekspansionsbehov.

Ændringen af reglerne stiller yderligere krav til kommunernes vejledning af virksomheder, der ønsker at udvide i landzonen, idet kommunerne bør sikre at de pågældende virksomheder har gennemtænkt, hvad deres aktuelle og eventuelle fremtidige behov for udvidelser er. Dette skal ske med henblik på at vejlede virksomhederne om det hensigtsmæssige eller uhensigtsmæssige i

⁵⁰ Kilde: http://www.nkn.dk/NKO_2004_hm/nko_335.htm.

at vælge at blive boende i landzonen eller søge virksomheden etableret i et allerede udpeget erhvervsområde.

Kort 8.3: Sag bragt i NKO nr. 335 D med illustration af parcellens placering



NKO-nr. 357⁵¹: Afslag på landzonetilladelse til placering af fritliggende gyllebeholder i "særligt værdifuldt landskab"

I denne sag havde Hvalsø Kommune meddelt tilladelse efter planlovens § 35, stk. 1, til opførelse af en fritliggende gyllebeholder i et område, som i regionplanen var udpeget som "særligt værdifuldt landskab". Ifølge planlovens § 36, stk. 2, 2. pkt., skal der som hovedregel meddeles tilladelse til en af hensyn til markdriften ønsket placering af gyllebeholdere, medmindre der er væsentlige hensyn til landskab, natur, miljø og naboer, der taler afgørende imod placeringen.

Naturklagenævnet udtalte i forbindelse med sin afgørelse bl.a.: "Der er tale om et meget smukt, kuperet landskabsområde, med store kurvede marker, som er næsten uberørt af bebyggelse. Fra vejen vil gyllebeholderen på trods af, at beholderen delvis graves ind i en skrænt, blive ret synlig, i hvert fald indtil beplantningen vokser op. En placering af gyllebeholderen længere væk fra vejen og i sammenhæng med en mindre træbevoksning ca. 100 m mod nord vil efter flertallets opfattelse være en landskabeligt set bedre placering. Den vil imidlertid kræve, at der etableres vejadgang hen over marken, der vil kunne virke skæmmende, og gyllebeholderen vil stadigvæk være delvis synlig. Ejendommens selvstændigt beliggende landbrugsparcel (...) der grænser op til Eghøjgård, hvor produktionen af gyllen foregår, ligger efter regionplanen ikke i særlig værdifuldt landskab. Afstanden fra den ansøgte placering er i luftlinje ca. 6-700 m. Vurderet ud fra områdets landskabelige værdier finder flertallet, at en placering på denne parcel vil være at foretrække. En placering her er driftsmæssigt mindre gunstig, da gyllen, når den skal udsprede, skal køres direkte til udspretningsarealerne. Ved en afvejning mellem de væsentlige landskabelige hensyn, der taler imod den ansøgte placering overfor den driftsmæssige fordel, der ligger i muligheden for at udkøre til tanken i løbet af vinteren, er det flertallets vurdering, at den ansøgte placering, ikke bør accepteres".

Naturklagenævnet ændrede herefter tilladelsen til et afslag.

Bemærkninger til sagen

I denne sag lægger Naturklagenævnet til grund, at der er væsentlige hensyn til landskab, som taler afgørende imod placeringen. Desuden findes der en alternativ placering på ejendommen. Afgørelsen bygger i sin helhed på en afvejning af hensynet til markdriften/landbrugsdriften overfor hensynet til de landskabelige forhold. Nævnets afgørelse forekommer oplagt i den forstand, at den er et udtryk for, at disse hensyn ikke nødvendigvis er gensidigt udelukkende, men rent faktisk kan tilgodeses ved en ændret placering af gyllebeholderen.

⁵¹ Kilde: http://www.nkn.dk/NKO_2005_hm/nko_357.htm

Kort 8.4: Sag bragt i NKO nr. 357 med illustration af placering af gyllebeholderen.



NKO-nr. 326 A: Tilladelse til fritliggende gyllebeholder i "særligt værdifuldt kystlandskab" stadfæstet.

I denne sag havde Sønderborg Kommune meddelt landzonetilladelse til opførelse af en gyllebeholder ca. 300 m fra de eksisterende driftsbygninger og ca. 600 m fra Flensborg Fjord. Ejeren af en ubebygget nabogrund klagede over afgørelsen. Hele den omhandlede landbrugsejendom er omfattet af fredningen af området omkring Dybbøl. Endvidere er hovedparten af ejendommen udpeget til værdifuldt kystlandskab i regionplanen for Sønderjyllands Amt.

Forud for kommunens afgørelse havde Fredningsnævnet for Sønderjyllands Amt dispenseret fra fredningen til opførelse af gyllebeholderen.

Sønderborg Kommune, der tidligere havde meddelt afslag til en anden placering på ejendommen, begrundede afgørelsen med, at den tilladte placering bedst ville tilgodese områdets landskabelige værdier, bl.a. på grund af den eksisterende beplantning på øst-, syd og vest-siden af beholderen. Der blev endvidere stillet vilkår om yderligere beplantning.

Naturklagenævnet udtalte: "En gyllebeholder på arealerne syd for Flensborg Landevej vil komme til at ligge inden for det fredede område og i et område, der i regionplanen er udpeget som værdifuldt kystlandskab. I et sådant område gælder som udgangspunkt, at der skal tages væsentlige hensyn til landskabet. Naturklagenævnet finder imidlertid ikke - sådan som bestemmelsen i § 36, stk. 2, 2. punktum er udformet - at hensynet til landskabet taler imod den ønskede placering med en sådan vægt i det konkrete tilfælde, at der er grundlag for at ændre kommunens tilladelse til et afslag. Det forhold, at gyllebeholderen placeres tæt på klagers (ubebyggede) ejendom kan ikke føre til et andet resultat.

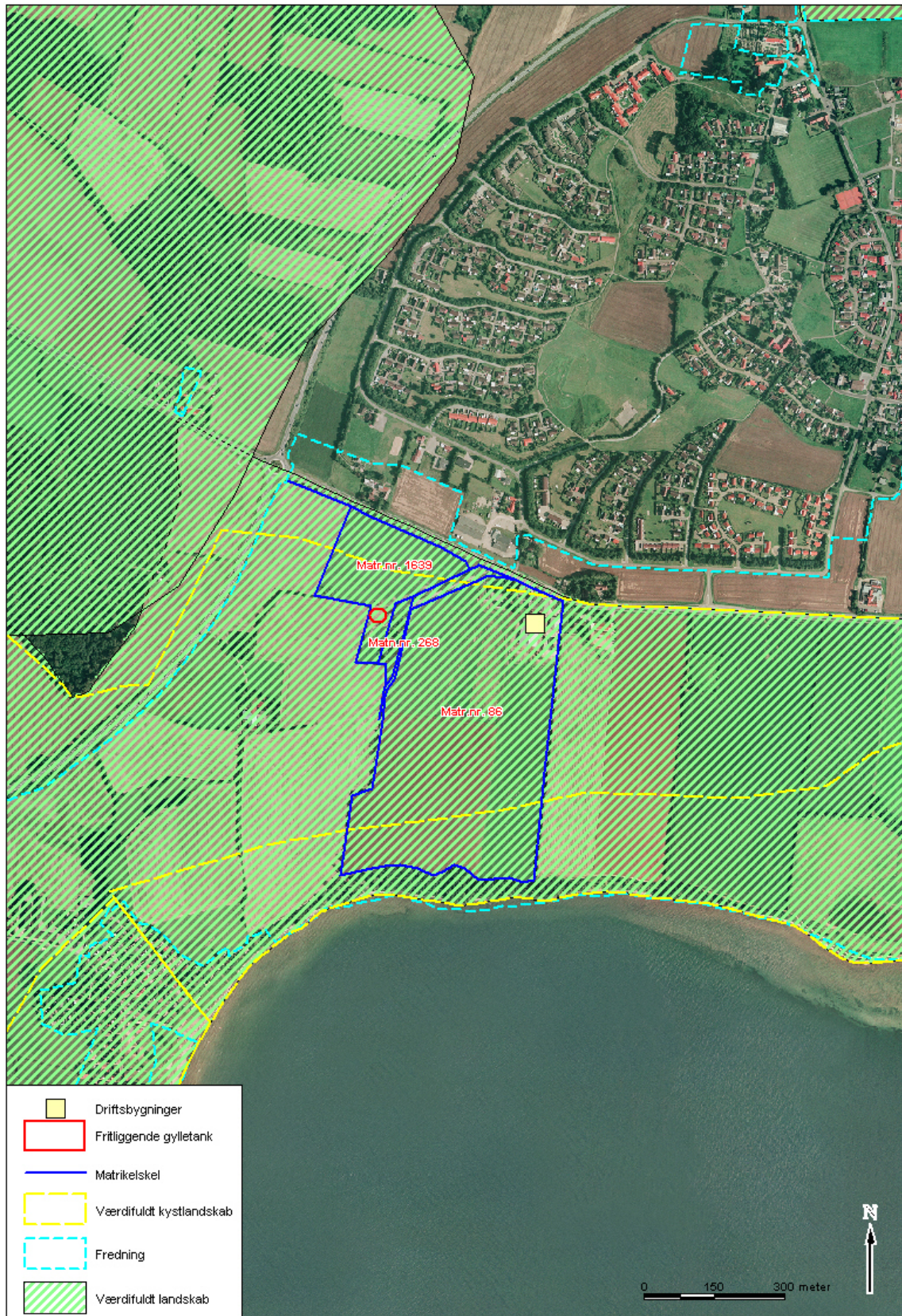
Ved vurderingen af de landskabelige hensyn lægger nævnet vægt på, at Fredningsnævnet for Sønderjyllands Amt har besigtiget ejendommen og truffet afgørelse om, at en placering af beholderen som ansøgt ikke er i strid med fredningens formål."

Naturklagenævnet stadfæstede herefter Sønderborg Kommunes landzonetilladelse.

Bemærkninger til sagen

Denne sag viser, at der efter lovændringen stilles store krav til argumentationen, hvis kommunen skal afslå en tilladelse til en ønsket placering af en fritliggende gyllebeholder. I den konkrete sag tillades placeringen ud fra det forhold, at loven kræver, at de landskabelige forhold skal have afgørende betydning og at fredningsnævnet har dispenseret fra fredningen. Det er vigtigt at være opmærksom på, at en ansøger har krav på opførelse af en bygning, der er erhvervsmæssigt nødvendig for den pågældende ejendoms drift som landbrugsejendom, jf. planlovens § 36, stk. 1, nr. 3. Landzonemyndigheden, såvel som klageinstansen, kan altså ikke nægte opførelse af en gyllebeholder, hvis den er erhvervsmæssig nødvendig, men kan alene behandle spørgsmålet om placering af gyllebeholderen. I den konkrete sag er al jorden syd for den øst-vestgående landevej fredet og beliggende i værdifuldt kystlandskab. Den resterende del af ejendommens jord ligger uden for begge områdetyper, men inden for 300 m fra byzonegrænsen til Dybbøl.

Kort 8.5: Sag bragt i NKO nr. 326A med illustration af gyllebeholderens placering



Sammenfatning på analysen af sagerne i NKO

Gennemgangen af sagerne i NKO belyser tre generelle problemområder, hvor Naturklagenævnet har haft anledning til at ændre landzonetilladelser til afslag. Disse områder er:

- Tilladelse til indretning af boliger i nedlagte bygninger/opførelse af nye boliger.
- Indretning af erhverv i eksisterende bygninger/udvidelse af bygningsmasse anvendt til erhverv.
- Placering af gyllebeholdere i særligt værdifulde landskaber.

Alle tre problemfelter illustrerer iboende dilemmaer i landzonereguleringen⁵². For så vidt angår de formelle trin i argumentationen gælder, at en tilladelse til boliger ikke må stride imod landzonebestemmelserne hovedformål, som er at friholde det åbne land for spredt og uplanlagt bebyggelse. Desuden er det som udgangspunkt hensigtsmæssigt, at enkeltsagsadministrationen følger op på retningslinjerne i planlægningen

For så vidt angår tilladelse til udvidelse af erhvervsmæssigt byggeri i landzone er disse sager et udtryk for et indbygget dilemma i landzonereguleringen. På den ene side er det forståeligt, at kommunerne ønsker at fastholde virksomheder i deres oprindelige miljøer, hvor de må antages at bidrage til livet på landet. På den anden side er det klart, at virksomheder, der har succes hurtigt kan blive ofre for denne succes, fordi de ligger i landzone og derfor er underlagt ret strenge rammer for muligheden for at udvide bygningsmassen. Den gode landzonemyndighed vil på et tidligt tidspunkt vejlede virksomheder, der etableres i det åbne land, om at indtænke disse begrænsninger i mulighederne for at gennemføre bygningsmæssige udvidelser i deres udviklings- og forretningsplanlægning og rådgive dem om at fokusere på, hvor de påtænker at lokalisere virksomheden, såfremt den vokser ud af sine nuværende bygningsmæssige rammer.

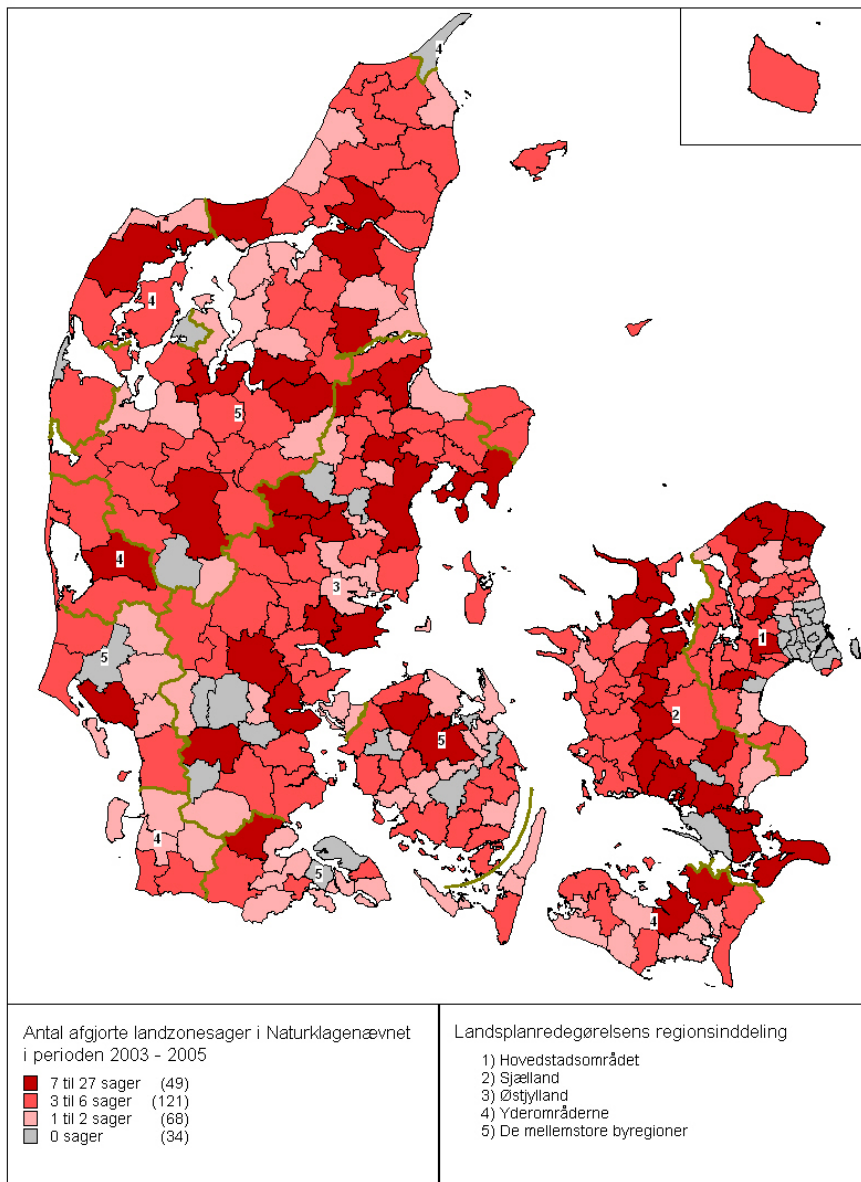
Gyllebeholder-sagerne illustrerer, at vurderingen af, om der er tale om væsentlige landskabsinteresser, som taler afgørende imod placeringen, er svær. Vurderingen relaterer sig ikke altid til regionplanens landskabsudpegninger, andre beskyttelsesmæssige hensyn eller fredninger.

⁵² Her tænkes på afvejningen af hensynet til naturbeskyttelse og landskabelige værdier kontra hensynet til erhvervsinteressen.

8.4 Forskelle mellem kommuner

Forskelle mellem kommunerne vil i det følgende blive belyst med en gennemgang af en række tendenser illustreret på kort.

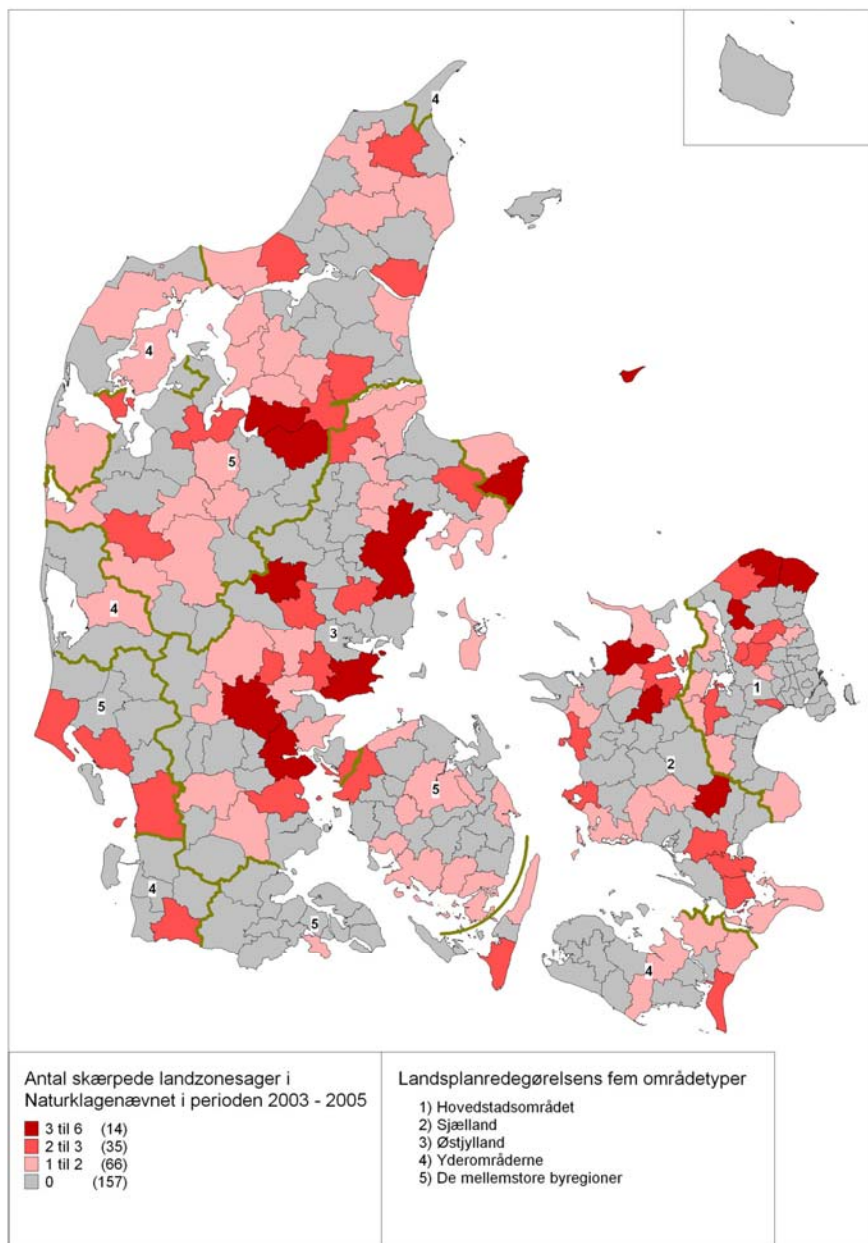
Kort 8.6: Geografisk fordeling af antallet af afgjorte landzonesager i Naturklagenævnet i perioden 2003-2005.



Når man ser på den regionale fordeling af klagesagerne på Kort 8.6, så er det ikke noget entydigt billede, der kan aflæses af kortet. Generelt er der dog et sammenfald mellem de områder, der har forholdsvis mange sager, fx De mellemstore byregioner og Østjylland, og de områder, der har

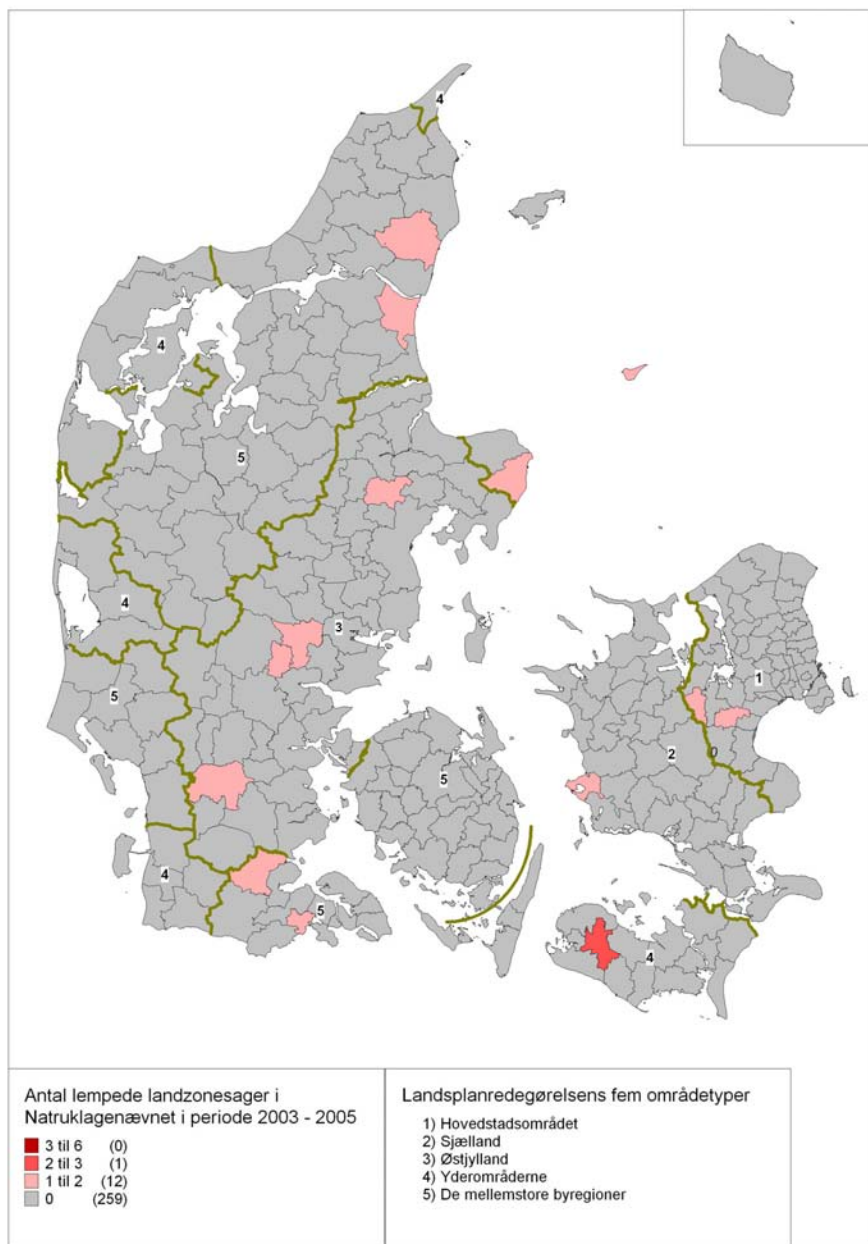
forholdsvis mange klagesager. Men også Hovedstadsregionen og Sjælland har en del klagesager, mens denne tendens er meget mindre intens i Yderområderne.

Kort 8.7: Geografisk fordeling over antal klager der er skærpede i perioden 2003-2005.



Ser man på den geografiske fordeling af antallet af klager, der er skærpet af Naturklagenævnet, så fordeler det sig som på Kort 8.7. De skærpede sager er de sager, hvor landzonemyndigheden har været for lempelig i sin afgørelse, og afgørelsen skal derfor skærpes. Her ses det, at de kommuner, hvor der er størst hyppighed af skærpede sager, er kommuner der ligger i Østjylland, i Hovedstadsområdet, og på Sjælland.

Kort 8.8: Geografisk fordeling over antal klager, der lempede i perioden 2003-2005.



Som det fremgår af kort 8.8, er der ikke særligt mange sager, hvor Naturklagenævnet har lempet afgørelsen; dvs. hvor kommunerne ifølge Naturklagenævnet har været for restriktive i deres afgørelser. Der er dermed ikke det store datagrundlag at kommentere på, og kortet tjener kun et formål i forhold til at nuancere billedet af fordelingen og typen af klagesager på landsplan.

8.5 Case-kommunernes udsagn om klagesager

Beretninger fra case-kommunerne giver et blandet billede mht. antallet og karakteren af klagesagerne. I de kommuner, hvor der er mange klagesager (mere end 10 sager for 2004-2005), nævnes det oftest, at klagesagerne har med *boliger* at gøre. Nogle af de forhold, der hyppigst ligger til grund for klager på boligområdet, er *nabogener* (naboens udsigt forringes), forhold som har at gøre med *byggeri i det åbne land*, eller forhold der har med *landskabelige hensyn* at gøre.

Derudover nævner flere af kommunerne, at mange klager opstår i forbindelse med, at ansøger får afslag. En mindre kommune i Hovedstadsområdet oplever, at folk er meget bevidste om deres ret og derfor klager, hvis de ikke får lov til at bygge. Samme kommune beretter dog, at de i langt størstedelen af tilfældene får stadfæstet deres afgørelse af Naturklagenævnet. Klagerne er oftest pga. landskabelige hensyn, og når der gives afslag til opførelse af bolig i det åbne land.

Flere af kommunerne oplevede, at reglerne om naboorientering har mindsket antallet af klager, da de på den måde tages i opløbet. Det nævnes også, at betalingen på 500 kr. til Naturklagenævnet i forbindelse med en klage er en årsag til et lille fald i antallet af klager.

Der er ikke mange kommuner, der oplever, at amtet påklager deres afgørelser. Dette har formodentligt at gøre med, at størstedelen af case-kommunerne ofte sender sagerne til høring i amtet. Der er dog en kommune i De mellemstore byregioner, der har oplevet amtet som den primære påklager. Klagesagerne har været på baggrund af landskabs- og naturmæssige hensyn.

Samlet set oplever case-kommunerne, at størstedelen af deres afgørelse stadfæstes af Naturklagenævnet, hvilket stemmer overens med, at de fleste oplever, at de er lige så restriktive, som amtet var.

8.6 Delkonklusion

I dette afsnit er antallet og arten af afgjorte klagesager over landzoneafgørelser i Naturklagenævnet i perioden 2000 - 2005 blevet undersøgt. Analysen har tilstræbt at vurdere forskelle i udviklingen i perioden *før* og *efter* planlovsændringen (september 2002). Derudover har analysen set nærmere på samtlige sager bragt i NKO offentliggjort i perioden 2003-2005. Sagerne bragt i NKO indeholder oplysninger om vigtige kendelser, der offentliggøres på grund af deres aktuelle informationsværdi for landzonemyndighederne. Konklusioner, der er fremkommet på baggrund af undersøgelsen af klagesagerne i Naturklagenævnet er følgende:

- Undersøgelsen af sagerne i Naturklagenævnet viser, at der er flere klager over *afslag* i perioden før lovændringen, mens der er flere klager over *landzonetilladelser* i perioden efter lovændringen.
- Undersøgelsen af sagerne i Naturklagenævnet viser også, at andelen af klager over landzonetilladelser, der er *skærpet*, er steget med 79%, når man sammenligner gennemsnittet for perioden 2000-2002 med gennemsnittet for perioden 2003-2005.
- Det har ikke været muligt at opgøre de eksakte tal for de forskellige områder, der klages inden for, men det er Naturklagenævnets opfattelse, at det navnlig er på *boligområdet* og på *erhvervsområdet*, at der er flest problemer, mens udviklingen omkring *mindre butikker* og *fritliggende gyllebeholdere* er mere afdæmpet. Denne betragtning stemmer overens med, at det er på *boligområdet* og på *erhvervsområdet*, at langt størstedelen af landzonesagerne forekommer.
- Undersøgelsen af periodens 36 sager bragt i NKO (§§ 35 - 37) - dvs. de sager som Naturklagenævnet har prioriteret og offentliggjort som havende særlig aktuel informationsværdi for landzonemyndigheden - tyder på, at det særligt er de *landskabelige hensyn* samt forvaltningen af planloven i grænse-landet mellem byzone og landzone, der er svære at håndtere.
- Fem udvalgte sager bragt i NKO illustrerede centrale problemstillinger i forhold til kommunernes landzoneadministration. Gennemgangen af sagerne belyser tre generelle problemområder, hvor Naturklagenævnet har haft anledning til at ændre landzonetilladelser til afslag. Disse områder er: 1) Tilladelse til indretning af boliger i nedlagte bygninger/opførelse af nye boliger; 2) Indretning af erhverv i eksisterende bygninger/udvidelse af bygningsmasse anvendt til erhverv; 3) Placering af gyllebeholdere i særligt værdifulde landskaber. Afslagene er typisk begrundet i varetagelsen af de planlægningsmæssige hensyn og landskabelige hensyn, som kan være svære at vurdere i den konkrete sag.

9 Kommunernes håndtering af sagsbehandling og administration

I dette tema tages udgangspunkt i den kvalitative undersøgelses resultater. Her findes et grundlag for at få et indblik i kommunernes håndtering og sagsbehandling af landzonesager. Supplerende hertil er den kvantitative undersøgelses resultater og en undersøgelse fra Helle Tegner Anker og Janne Birk Nielsen fra 2005, som fokuserede på samtlige 271 kommuners sagsbehandling og administrationspraksis i relation til landzoneadministrationen⁵³.

I dette kapitel bliver følgende centrale spørgsmål belyst:

- Kan der observeres forskelle i kommunernes administration i forhold til amterne?
- Hvordan har administrationen været fordelt på de fire temaer: boliger, erhverv, fritliggende gyllebeholdere og mindre butikker?
- Hvordan er udviklingen i antallet af sager?
- Hvilke skøn ligger kommunerne vægt på i afgørelserne af landzonesagerne?
- Hvordan har kommunerne oplevet deres rolle som landzonemyndighed?
- I hvor stor udstrækning gør kommunerne brug af udtalelserne fra amterne og af nabohøringen?
- Hvordan var kommunerne rustet til at varetage opgaven?
- Har lovændringerne haft nogen konsekvenser for de landskabelige værdifulde områder i kommunerne?
- Er der opført nye bygninger i det åbne land?

⁵³Anker og Nielsen (2005): "Kommunernes Landzoneadministration - sagsbehandling og administrationspraksis" Skrifter fra Fødevareøkonomisk Institut, 17.

9.1 Metodisk og analytisk indblik

Der blev udvalgt 25 kommuner med henblik på at få uddybet og nuanceret den kvantitative undersøgelses resultater. De 25 kommuner blev udvalgt, så de dels kunne afdække et af temaerne boliger, nye virksomheder i det åbne land, fritliggende gyllebeholdere og samtidig skulle de besvare nogle gennemgående og generelle spørgsmål. Der blev lagt vægt på, at de 25 kommuner var repræsenteret i alle fem af Landsplanredegørelsens områder. Desuden blev kommuner med et relativt stort antal landzonesager, landzonetilladelser pr. landzoneareal og antal klagesager pr. landzoneareal udvalgt.

Formålet med udvælgelseskriterierne for case-kommunerne har været på den ene side at gøre udvælgelsen så repræsentativ som muligt, men på den anden side også at fokusere på en række kommuner med relativt mange landzonesager og klagesager.

De analytiske spørgsmål som blev afdækket, fremgår af boksen på foregående side. Metodisk har fremgangsmåden til indsamling af de kvalitative data været således:

- De kvalitative data blev indsamlet ved telefoninterviews i de 25 udvalgte kommuner.
- De 25 udvalgte kommuner blev kontaktet og har efterfølgende besvaret en række åbne og lukkede spørgsmål, der er formuleret på baggrund af de analyseresultater, der tegnede sig ved gennemførelsen af den kvantitative undersøgelse.
- Derudover blev de kommunale respondenter bedt om at tilføje egne erfaringer og betragtninger, der har bidraget til en nærmere forståelse for udviklingen i kommunernes praksis som landzonemyndighed (se spørgeguiden i bilag 3).

Dokumentationen af de kvalitative data er foregået ved løbende notering under telefoninterviewene med efterfølgende gennemlæsning af noter. Derefter er et referat sendt til godkendelse og kommentering hos de kommunale respondenter. På den måde har respondenterne haft mulighed for at præcisere deres svar og dermed styrke den endelige rapportens konklusioner.

9.2 Administration i forhold til de fire temaer

I forbindelse med indsamling af de kvalitative data har undersøgelsen også her været bygget op om en række nøglespørgsmål og temaer. Ikke alle temaer har været aktuelle for samtlige af kommunerne, da landzonetilladelser ikke er givet til alle temaer i alle kommuner. Spørgsmål vedrørende de ikke-aktuelle temaer er derfor sprunget over i telefoninterviewet. De 25 udvalgte kommuner fordeler sig således på fire temaer:

- Boliger på landet
- Udvidelse af mindre virksomheder i det åbne land
- Mindre butikker
- Fritliggende gyllebeholdere

I nedenstående tabel findes en oversigt over kommunekarakteristika, tilhørsforhold til et af de fem områder i Landsplanredegørelsen 2006 samt antallet af landzonetilladelser eller anmeldelser, som dannede grundlag for udvælgelsen til den kvalitative undersøgelse.

Tabel 9.1: Case-kommunernes landzonetilladelser fordelt på temaer 2004-2005.

	Område	Indbygger tal (^{'000})	Landzone areal (^{'000 kvm})	Land- zone %	Boliger	Mindre virksom- heder	Mindre butikker	Fritlig- gende. gylle- beholder e
					Antal tilladelser	Antal tilladelser	Antal anmeldels- er	Antal tilladelser
Hovedstadsområdet								
Kommune 1	H	38	114	86	7	5	1	0
Kommune 2	H	9	45	99	4	0	1	0
Kommune 3	H	9	60	89	15	0	0	0
Sjælland								
Kommune 1	S	14	134	88	16	8	0	0
Kommune 2	S	12	229	97	4	2	4	0
Kommune 3	S	6	97	97	2	6	0	0
Kommune 4	S	21	63	85	3	5	2	0
De Mellemstore byregioner								
Kommune 1	DMB	187	207	68	7	3	3	1
Kommune 2	DMB	11	176	97	4	11	4	1
Kommune 3	DMB	82	169	77	6	2	0	2
Kommune 4	DMB	9	269	98	5	18	0	2
Kommune 5	DMB	164	475	85	11	15	5	4
Kommune 6	DMB	6	244	96	5	0	0	9
Østjylland								
Kommune 1	Ø	31	257	95	14	5	3	5
Kommune 2	Ø	296	352	75	3	23	5	1
Kommune 3	Ø	15	15	91	20	18	1	0
Kommune 4	Ø	56	224	88	8	19	0	0
Kommune 5	Ø	9	198	99	5	7	0	0
Kommune 6	Ø	9	171	85	7	5	0	0
Yderområderne								
Kommune 1	Y	22	351	95	11	8	6	3
Kommune 2	Y	8	228	96	3	1	0	1
Kommune 3	Y	18	456	98	0	1	0	4
Kommune 4	Y	10	177	98	4	11	1	1
Kommune 5	Y	12	176	95	2	0	0	1
Kommune 6	Y	4	117	97	4	11	0	0

Kilde: Interviews gennemført af COWI, 2006⁵⁴

I tabellen ses det bl.a., at der i næsten halvdelen af kommunerne ikke er givet landzonetilladelser til fritliggende gyllebeholdere, samt at anmeldelser af mindre butikker ikke er sket i 13 af de 25 kommuner. Derudover ses det, at langt størstedelen af kommunerne har haft landzonesager og givet landzonetilladelser til både boliger og erhverv.

⁵⁴ Antal af tilladelser i tabel 9.1 er baseret på adresser indsamlet i forbindelse med den kvalitative undersøgelse. Ud fra antallet kan det ses, at der har været nogle divergenser mellem antal af tilladelser indsamlet i spørgeskema og antal af tilladelser fra den kvalitative undersøgelse.

9.3 Forskelle i kommunernes administration i fht. amterne

Af de svar kommunerne giver på spørgsmålene vedrørende tilladelser og afslag fremgår det, at langt størstedelen mener, at antallet ikke har ændret sig betragteligt, siden myndigheden blev lagt ud til dem i 2002. Derudover oplever størstedelen af kommunerne, at de i forvaltningen af planloven tilstræber at ligge sig så tæt op ad amtets tidligere forvaltning som muligt, bl.a. ved at følge Miljøministeriets Vejledning om landzoneadministrationen

Anker og Nielsen (2005)⁵⁵ peger i en analyse af kommunernes landzoneadministration på, at der er en betydelig variation i antal af landzonesager, der behandles i hver enkelt kommune. De mener, at kommuner med (meget) få landzonesager kan få svært ved at opbygge et erfaringsgrundlag i forbindelse med deres håndtering af landzonesagerne. Derfor bliver det særligt nødvendigt for disse kommuner, at der er et administrationsgrundlag i form af eksempelvis en vejledning. Der er dog ikke noget, der indikerer en forskel kommunerne imellem i brugen af Miljøministeriets Vejledning i nærværende undersøgelse. Hvad enten det drejer sig om små eller store kommuner eller kommuner med mange eller få landzonesager, påpeger de 25 case-kommuner stort set enstemmigt, at de langt hen ad vejen følger vejledningen i landzoneadministrationen.

I landsplanredegørelsen 2006 forklares det, hvordan de fem områder i Danmark har udviklet sig i de senere år og også, hvilke udfordringer de står overfor i fremtiden. I interviewene er der da også flere af kommunerne, der henviser til den generelle udvikling i spørgsmålet om, hvorvidt praksis i landzoneadministrationen har ændret sig efter de blev myndighed i 2002. Her henviser flere af kommunerne til udviklingen, der har været sideløbende med, at de overtog administrationen, at byerne vokser og landbrugene bliver større og færre. Samlet set har ændringerne i loven også ifølge kommunerne betydet ændringer i landzonen, dog ikke i stor udstrækning. Resultaterne fra de kvalitative data i nærværende undersøgelse viser dermed, at den generelle samfundsudvikling opleves at have haft mindst lige så stor indflydelse på ansøgninger i landzonen, som lovændringerne og det, at kommunerne blev landzonemyndighed.

9.4 Udvikling af sagsomfang

Der er som sagt en betydelig variation i antallet af landzonesager pr. kommune. Med baggrund i AKF's data og data fra den kvantitative undersøgelse i nærværende undersøgelse er her foretaget en gruppering af kommuner på baggrund af antal landzonesager.

Tabel 9.2: Fordeling af kommunernes landzonetilladelser i fem intervaller, 2003-2005.

Antal landzonesager i kommunerne:						
År:	0-15	16-30	31-45	46-60	61-	Antal kommuner:
2003	31%	36%	17%	9%	7%	141 ⁵⁶
2004	29%	36%	22%	10%	3%	156
2005	24%	38%	22%	8%	8%	157

Kilde: Den kvantitative dataindsamling foretaget for Skov- og Naturstyrelsen af AKF i 2004 og af COWI i 2006.

⁵⁵ Anker og Nielsen (2005): op.cit., side 15

⁵⁶ Antal kommuner fra AKF-undersøgelsen, der deltog i nærværende undersøgelses kvantitative undersøgelse.

I tabel 9.2 ses det, at fordelingen af kommuner i de fem intervaller af landzonesager ikke har ændret sig meget i perioden 2003-2005. Der er dog et fald i gruppen med 0-15 landzonesager, hvor 31% af kommunerne befinder sig i 2003 mod 24% i 2005. Derudover er det interessant, at 7% af kommunerne har 61 landzonesager og derover i 2003, kun 3% har det samme antal i 2004, og at andelen af kommuner med dette sagsomfang igen stiger til 8% i 2005.

Anker og Nielsen (2005) påpeger, at antallet af landzonesager, en kommune behandler, kan have indflydelse på erfarings- og kompetenceniveau og dernæst kommunens afhængighed af tilgængelig administrationsgrundlag.⁵⁷ I de følgende afsnit vil beretninger fra denne undersøgelses 25 case-kommuner belyse dette yderligere.

9.5 Grundlag for afgørelser

I undersøgelsen er kommunerne blevet spurgt om, om praksis i landzoneadministrationen har ændret sig, efter at myndigheden er overgået til dem. Her svarer 23 ud af de 25 adspurgte kommuner, at de ikke *oplever* en nævneværdig ændring. De svarer også stort set enstemmigt, at de læner sig op ad Miljøministeriets Vejledning om landzoneadministrationen og Naturklagenævnets retningslinjer. Derfor oplever kommunerne, at de administrerer loven ligeså restriktivt som amtet gjorde. De vægter skøn af både naturmæssig -, landskabsmæssig - og miljømæssig karakter, og er desuden meget forsigtige med at give landzonetilladelser i det åbne land med mindre det drejer sig om huludfyldninger, udstykning af en bolig til to eller flere boliger eller tilladelser i overflødiggjorte landbrugsejendomme⁵⁸.

Der har løbende været en bekymring for, om natur-, landskabs- og miljøhensyn ville blive sikret med kommunernes overtagelse af landzonemyndigheden. Nærværende undersøgelse viser, at 23 ud af de 25 adspurgte kommuner oplever, at samme hensyn bliver taget, som da amtet havde myndigheden. Dette sker ved, at de følger Vejledningen om landzoneadministrationen og for øvrigt sender landzonesager, de er i tvivl om, til udtalelse i amtet⁵⁹. Denne undersøgelses kvalitative data kan altså ikke understøtte denne bekymring.

I forhold til skøn omkring landzoneansøgninger vedrørende virksomheder er langt størstedelen af de adspurgte kommuners holdning, at virksomheder, der overskrider de tilladte 500 m², skal placeres i de i lokalplanens udpegede erhvervsområder og at der desuden skal tages hensyn til trafikale- og parkeringsforhold.

Lidt over halvdelen af kommunerne kan bekræfte, at der er givet landzonetilladelser i områder, der er udpeget som værende særligt værdifulde i regionplansudpegninger. Det drejer sig dog ikke om mange landzonetilladelser, og det er yderst sjældent til opførelse af nye bygninger. Derimod kan det dreje sig om vedligeholdelse af gamle bygninger eller situationer, hvor kommuner er

⁵⁷ Anker og Nielsen (2005): op.cit., side 15-16

⁵⁸ Det bemærkes her, at de 25 adspurgte kommuners oplevelse af at praksis ligger på linie med amternes praksis, står i kontrast til det billede der tegner sig i Naturklagenævnet. Undersøgelsen af sagerne i Naturklagenævnet viste, at andelen af klager over landzonetilladelser, der er skærpet, er steget med 79%, når man sammenligner gens. for perioden 2000-2002 (før lovændringen) med gens. for perioden 2003-2005 (efter lovændringen). Datamaterialet fra Naturklagenævnet bygger på data fra alle landets kommuner.

⁵⁹ Ifølge § 35 stk. 4 gælder der, at: "Uden for landsbyer, der er afgrænset i kommuneplanen, og områder, der er omfattet af en lokalplan, kan en tilladelse efter stk. 1 først meddeles, efter at kommunalbestyrelsen har indhentet en udtalelse fra regionplanmyndigheden og i hovedstadsområdet tillige amtsrådet". Der gælder dog jf. § 35 stk. 6, at: "Bestemmelserne i stk. 4 og 5 gælder ikke, hvis det ansøgte efter kommunalbestyrelsens skøn er af underordnet betydning for de i stk. 4 nævnte myndigheder og naboerne". Planlovens kapitel 7.

nødsaget til at give tilladelser i de særligt værdifulde områder, da store dele af kommunens areal er udpeget som særligt værdifuldt.

9.6 Kommunernes rolle som landzonemyndighed

Samlet set viser interviewene, at kommunerne på trods af den forøgede arbejdsbyrde oplever rollen som landzonemyndighed som noget positivt. Da borgeren ikke længere skal til amtet i forbindelse med ansøgninger om landzonetilladelser, opleves det som noget positivt, at sagsbehandlingen er kommet tættere på borgeren. Derudover mener de i flere af kommunerne, at de kender lokalområdet bedre end amtet gør, hvilket opleves som en styrkelse af landzoneadministrationen, og gør det mere hensigtsmæssigt for lokalområdet.

Der er enkelte kommuner, der indvender, at der ikke fulgte nok ressourcer med i forbindelse med, at myndigheden overgik til dem. Det har sammen med arbejdspresset pga. kommunalreformen skabt en yderligere arbejdsbyrde for kommunen, hvilket i nogle sammenhænge har haft indflydelse på sagsbehandlingens kvalitet.

9.6.1 Forbehandling og dialog med borgere

I interviewene er der spurgt ind til, om kommunen har en særlig praksis for sagsbehandlingen af landzonesagerne. Flere af kommunerne fortæller her, at mange afslag tages i dialogen med borgerne om hvad der kan beskrives som forbehandling af landzonesagerne. Både i forbindelse med landzonesager, hvor kommunen fraråder borgere at søge, hvis kommunen kan se, det bliver et afslag, og i landzonesager, hvor kommunen kan rådgive borgerne til at ændre i ansøgningen, sådan at det bliver en tilladelse frem for et afslag. Det sparer kommunen for sagsbehandlingstid og borgerne for unødige ærgrelser.

Også Anker og Nielsen (2005)⁶⁰ peger i deres analyse på, at en række kommuner som forklaring på en relativ høj tilladelsesprocent henviser til dialogen, der foregår med en potentiel ansøger forud for en ansøgning. I denne proces "afværges" uheldige landzoneansøgninger, således at de aldrig bliver til reelle ansøgninger. Dette kan være en del af forklaringen på en høj tilladelsesprocent.

Et fåtal af kommunerne har på deres hjemmeside et særskilt link til landzoneadministrationen som må formodes at have en effekt på den endelige behandling af landzonesagerne.

9.6.2 Procedurer i behandlingen

For de fleste af case-kommunerne gælder det, at landzoneansøgninger først ender hos Teknisk Udvalg, hvis administrationen har givet afslag. Til spørgsmålet om, hvorvidt landzonesager er noget, der ligger politikerne på sinde i kommunen, svarer langt størstedelen af kommunerne, at det er noget, der bliver klaret administrativt.

Dette understøttes af Anker og Nielsen (2005)⁶¹, der i deres analyse finder frem til, at godt og vel 30 % af landzonesagerne forelægges det politiske niveau. Derudover viser analysen, at størstedelen af sagerne, der forelægges det politiske niveau, er større principielle sager, afslagssager og sager med indsigelser, hvilke også stemmer godt overens med svarerne fra de 25 case-kommuner.

Der er et enkelt eksempel blandt de 25 case-kommuner, hvor en mindre kommune har oplevet en stor politisk interesse i administrationen af landzonen. Her har politikerne haft en stor indflydelse

⁶⁰ Anker og Nielsen (2005): op.cit., side 16

⁶¹ Anker og Nielsen (2005): op.cit., side 35

på landzonen, da de har ment, at tilladelserne skal gives, når det har været inden for de afgrænsede landsbyer og for øvrigt har haft et ønske om øget vækst i kommunen. Det administrative niveau i kommunen mener i den sammenhæng, at kommunalreformen og sammenlægningen med en større kommune vil forbedre forvaltningen, fordi loven dermed kan blive forvaltet mere restriktivt.

9.6.3 Kompetencer og tidsforbrug

Undersøgelsens kvalitative data giver et broget billede af, hvem der sidder med landzoneadministrationen i kommunerne. Der er særlig forskel på, hvor lang tid medarbejderne i de 25 kommuner har siddet med landzoneadministrationen. Nogle har siddet med sagerne før 2002, da myndigheden blev overgivet fra amtet, andre er først kommet til senere. Dette må formodes at have en indflydelse på forvaltningen i den enkelte kommune, og også på om loven forvaltes som i amtet.

Tabel 9.3: Case-kommunernes erfaring, faglighed og timer fordelt på medarbejderne.

	Område	Indbygger tal (‘000)	Landzone areal (‘000 kvm)	Land- zone %	Antal medarbej- dere	Antal timer pr. måned	Fagligt rustet?	Efaring fra før 2002
Hovedstadsområdet								
Kommune 1	H	38	114	86	2-3	30	ja	nej
Kommune 2	H	9	45	99	1	40	nej	nej
Kommune 3	H	9	60	89	2	70	nej	ja
Sjælland								
Kommune 1	S	14	134	88	2	-	nej	nej
Kommune 2	S	12	229	97	1	50	ja	nej
Kommune 3	S	6	97	97	3	-	ja	ja
Kommune 4	S	21	63	85	2	30	nej	ja
De Mellemstore byregioner								
Kommune 1	DMB	187	207	68	2	-	ja	nej
Kommune 2	DMB	11	176	97	2	34	nej	ja
Kommune 3	DMB	82	169	77	1	37	ja	ja
Kommune 4	DMB	9	269	98	1/4	9	ja	ja
Kommune 5	DMB	164	475	85	3	137	ja	ja
Kommune 6	DMB	6	244	96	1	4	ja	ja
Østjylland								
Kommune 1	Ø	31	257	95	2-3	37	ja	ja
Kommune 2	Ø	296	352	75	2-3	111	ja	ja
Kommune 3	Ø	15	15	91	2	19-37	ja	ja
Kommune 4	Ø	56	224	88	4	30	ja	ja
Kommune 5	Ø	9	198	99	1	9	ja	ja
Kommune 6	Ø	9	171	85	1-2	10	ja	ja
Yderområderne								
Kommune 1	Y	22	351	95	3	40	nej	ja
Kommune 2	Y	8	228	96	3	9	ja	ja
Kommune 3	Y	18	456	98	5	-	nej	ja
Kommune 4	Y	10	177	98	4-5	-	ja	ja
Kommune 5	Y	12	176	95	1	20	ja	nej

	Område	Indbygger tal (<i>'000</i>)	Landzone areal (<i>'000 kvm</i>)	Land- zone %	Antal medarbej- dere	Antal timer pr. måned	Fagligt rustet?	Efaring fra før 2002
Kommune 6	Y	4	117	97	2	20	ja	ja

Kilde: Interviews gennemført af COWI, 2006

Som det kan ses i ovenstående skema har størstedelen af kommunerne medarbejdere med erfaringer, der går tilbage til før 2002. På spørgsmålet om de i kommunen føler sig fagligt rustet til at udføre landzoneadministrationen svarer 7 ud af 25 kommuner nej. Opfattelsen af ikke at føle sig fagligt rustet svinger dog fra kommune til kommune. For nogle kommuners vedkommende handler det om ressourceknaphed, for andre kommuners vedkommende drejer det sig om, at specifikke faglige kompetencer ikke er repræsenteret i kommunen eller at videreuddannelse mangler. Der er en svag tendens til, at det er de mindre kommuner, der ikke føler sig fagligt rustet.

Blandt de 25 kommuner, der har medarbejdere, som var ansat, da myndigheden blev overgivet fra amtet i 2002, er der 15, der oplevede overleveringen som værende tilfredsstillende. Enkelte kommuner udtrykker, at amtet var meget hjælpsomt med overleveringen, mens otte kommuner ikke oplevede, at de fik den viden, der var nødvendig for at kunne overtage administrationen.

Der er seks af de adspurgte kommuner, der var med i frikommuneprojektet⁶² i slutningen af 1980'erne. I de kommuner, hvor der er medarbejdere, der også var ansat dengang, bliver det fremhævet som en særlig kompetence i forbindelse med forvaltningen af landzoneadministrationen i dag.

I de fleste af kommunerne er medarbejdere ansat til at behandle både landzonesager og byggesager. Derfor har de svært ved præcist at sige, hvor meget tid der går til landzoneadministrationen alene. Men i tabel 9.3 kan det ses, at der er relativ stor forskel på, hvor meget tid de enkelte kommuner oplever, at de bruger på landzonen. Derudover er der ikke sammenhæng mellem størrelse på kommunen og tidsforbrug.

9.7 Udtalelse fra amt og nabohøring

Ifølge planloven § 35, stk. 4 og 5 skal regionplanmyndigheden (eller i hovedstadsområdet amtsrådet) og naboerne høres forud for der gives tilladelse uden for landsbyer afgrænset i kommunalplanen. § 35, stk. 6 giver dog mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan skønne om det ansøgte er af *underordnet betydning* for regionplanmyndigheden og naboerne.

Der er i interviewene med de 25 kommuner spurgt ind til, hvordan udtalelser fra amt og naboorientering forvaltes i landzonesagerne. Proceduren for udtalelser fra amtet er stort set ens i kommunerne. 20 af de adspurgte kommuner finder udtalelser fra amtet nødvendig i langt størstedelen af sagerne, nogle kommuner foretager et skøn førend landzonesager sendes til udtalelse i amtet, andre kommuner sender samtlige landzonesager til udtalelse. Det samlede billede fortæller dog, at det er langt størstedelen af landzonesagerne, der fremstilles for regionplanmyndigheden. Samtlige kommuner sender landzonesagerne i amtet, hvis der gives et afslag eller hvis det er ansøgninger om tilladelser i områder, der er vurderet særligt værdifulde i regionplanen.

⁶² Miljøministeriet Landsplanafdelingen (1993): Evaluering af frikommuneforsøgene med overførsel af landzonekompetencen fra amtsråd til kommunalbestyrelse.

Anker og Nielsen (2005)⁶³ finder i deres analyse, at regionplanmyndighederne høres i 38 % af landzonesagerne, og at der er en tendens til, at det er kommuner med færrest sager, der hører regionplanmyndighederne mest. Nærværende undersøgelse kan ikke udtalt understøtte denne tendens. Enkelte af de mindre kommuner blandt de 25 case-kommuner giver udtryk for, at kommunalreformen og det at blive indlemmet i en større kommune formodes at blive en forbedring af landzoneadministrationen.

Der har været et fald i udtalelserne fra amtet pga. kommunalreformen, fordi amterne står foran en lukning og derfor har meldt ud til flere af kommunerne, at de ikke længere kan varetage opgaven med udtalelserne. Enkelte kommuner nævner, at de kan savne amtet som myndighed til at have i ryggen, når et afslag skal gives. Her skal det nævnes, at amternes pligt efter planlovens § 35, stk. 4 alene har været at oplyse kommunerne om regionplanretningslinier og andre forhold, som amtet var myndighed for.

Samlet set opfatter de 25 adspurgte kommuner reglen om naboorientering mere eller mindre som værende obligatorisk. Naboerne orienteres i langt størstedelen af sagerne og i de fleste af kommunerne primært for at undgå klagesager efterfølgende.

På spørgsmålet om det ville være nemmere at forvalte reglerne om naboorientering, hvis de var obligatoriske, svarer størstedelen af kommunerne nej, da det ville være tidskrævende og ikke nødvendigt, da reglerne i forvejen forvaltes restriktivt og næsten obligatorisk.

9.8 Udmøntning af ændringerne

De adspurgte case-kommuner mener, at de har administreret landzonen på samme måde som amtet, da de stort set har været ligeså restriktive. Derfor oplever størstedelen af kommunerne, at det er den generelle udvikling og til dels ændringerne, der har udmøntet sig som de største ændringer i landzonen.

I landzonesagerne vedrørende boliger viser beretningerne fra case-kommunerne, at de heller ikke her oplever, at de har været mindre restriktive end amtet. Langt størstedelen af kommunerne mener ikke, at der er givet landzonetilladelser til boliger i det åbne land med mindre det har været i forbindelse med begrundelser som huludfyldninger, ved udstykning af en bolig til to eller flere boliger eller landzonetilladelser i relation til overflødiggjorte landbrugsejendomme. Derudover har der været givet landzonetilladelser til opførsel af boliger efter brand og opførsler af boliger efter nedrivning af i forvejen eksisterende boliger.

Også i forhold til landzonesager vedrørende mindre erhverv er der blandt case-kommunerne enighed om, at stort set samme linje som amtets er ført. Landzonetilladelser er kun givet, når de har holdt sig inden for planlovens bestemmelser og mange har været i overflødiggjorte landbrugsejendomme. En enkelt kommune har oplevet, at der er blevet ansøgt om anlæggelse af en større virksomhed, men også her er der blandt kommunerne enighed om at tilstræbe, at større erhverv opføres i de i forvejen udpegede erhvervsområder. En enkelt mindre kommune oplever, at ændringerne vedrørende erhverv har skabt 'mere gang i hjulene'.

Derudover er der enkelte kommuner, der mener, at en lille stigning i opførsel af mindre butikker har medført mere liv på landet, samtidig med at flere kommuner undrer sig over, at efterspørgslen på landzonetilladelser i relation til overflødiggjorte landbrugsejendomme og anmeldelser af mindre butikker ikke har været mere udbredte efter ændringerne.

Beretningerne fra case-kommuner peger overordnet på, at ændringen har haft positiv betydning for sagsbehandlingen. Den er blevet hurtigere og foregår tættere på borgerne.

⁶³ Anker og Nielsen (2005): op.cit., side 20

Referencer

Anker, Helle Tegner, Nielsen Janne Birk (2005): Kommunernes landzoneadministration - sagsbehandling og administrationsgrundlag, skrifter fra Fødevarer Økonomisk Institut, 17 2005, samfundsvidenskabelige serie.

Bille, Trine, Christoffersen, Henrik, Wulff Erik (2004); Udviklingen i landzone efter ændringerne i planlovens landzonebestemmelser, akf forlaget

Christensen, Peter Brøndum, Hansen, Kasper Thaarup (2006): Landzoneadministration - varetagelse af hensyn efter landzonebestemmelserne, Afgangspjortjekt - Landinspektøruddannelsen ø Aalborg Universitet

Forskningscenteret for Skov & Landskab (1999): Landzoneadministrationen og den kommunale byggesagsbehandling - en undersøgelse i 6 kommuner. Klavs Pedersen og Esben Munk Sørensen. By- og Landsplanserien nr. 4, 1999

Gødningsbeholderkontrollen (2006), [http://: www.godningsbeholderkontrollen.dk](http://www.godningsbeholderkontrollen.dk), kontrollen er en frivillig ordning administreret under Teknologisk Institut

Hansen, Tina Svan, Ravn-Jonsen Lars og Wulff, Erik (2005): Vurdering af kommunernes praksis vedrørende lokaliseringsgodkendelser og landzonetilladelser", akf forlaget

Landsplannyt (2002): "Nye udfordringer til kommunerne", nr. 39/02

Lovbekendtgørelse nr. 883 af 18 august 2004: Bekendtgørelse af lov om planlægning.

Miljøministeriet (1992): "En kvalitativ undersøgelse af landzonesager i Kjellerup Kommune 1987-92", Arbejdsnotat

Miljøministeriet, Landsplanafdelingen: Evaluering af frikommuneforsøgene med overførsel af landzonekompetencen fra amtsråd til kommunalbestyrelse, August 1993.

Rebsdorf, Gitte (2006): Byerne breder sig til landet; artikel i Amtrådsforeningens blad MANDAT nr. 9, 2006

Skov- og Naturstyrelsen (2006): Landsplanredegørelse 2006 - Det nye Danmarkskort - planlægning under nye vilkår;
<http://www.skovognatur.dk/Emne/Planlaegning/Landsplanlaegning/Landsplanredegørelse+2006/>

Skov- og Naturstyrelsen, Landsplanafdelingen, Redegørelse til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg om ændring af planlovens landzonebestemmelser, 25. maj 2006.

Bilag 1: Spørgeskema til den kvantitative analyse



- 3.1 **Hvor mange landzonesager har kommunen haft vedrørende nye virksomheder og større udvidelser af virksomheder uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder i 2004 og 2005 (§35)?**

Skriv antal sager i 2004: _____

Skriv antal sager i 2005: _____

- 3.2 **I hvor mange af disse sager blev der givet tilladelse?**

Skriv antal tilladelser i 2004: _____

Skriv antal tilladelser i 2005: _____

- 3.3 **I hvor mange af sagerne blev der givet afslag?**

Skriv antal afslag i 2004: _____

Skriv antal afslag i 2005: _____

Fritliggende gyllebeholdere

- 4 **Hvor mange landzonetilladelser har kommunen givet til fritliggende gyllebeholdere i 2004 og 2005 (§36, stk.2)?**

Skriv antal tilladelser i 2004: _____

Skriv antal tilladelser i 2005: _____

Byggetilladelser, som ikke kræver landzonetilladelse

Bemærk, at der i det følgende skal angives byggesager, som ikke nødvendigvis er oprettet som landzonesager

- 5 **Hvor mange byggetilladelser eller -anmeldelser vedrørende kommunens landzone har kommunen behandlet i alt i 2004 og 2005?**

Skriv antal i 2004: _____

Skriv antal i 2005: _____

- 6 **Hvor mange byggetilladelser har kommunen givet i 2004 og 2005 til opførelse eller indretning i eksisterende bebyggelse af en bolig på en landbrugsejendom, hvis areal overstiger 30 ha, og den nye bolig skal benyttes i forbindelse med et generationsskifte eller til en medhjælper (§36, stk.1, nr. 12)?**

Skriv antal byggetilladelser i 2004: _____

Skriv antal byggetilladelser i 2005: _____



- 7 **Hvor mange byggetilladelser har kommunen givet i 2004 og 2005 til udvidelse af mindre erhvervsvirksomhed i det åbne land, der lovligt er etableret i en tidligere landbrugsbygning (§36, stk. 1, nr. 13)?**

Skriv antal byggetilladelser i 2004: _____

Skriv antal byggetilladelser i 2005: _____

- 8 **Hvor mange byggetilladelser har kommunen givet i 2004 og 2005 til indretning af en bolig i overflødiggjorte landbrugsbygninger (§37)?**

Kun antal tilladelser, som ikke kræver landzonetilladelse (§37)

Skriv antal byggetilladelser i 2004: _____

Skriv antal byggetilladelser i 2005: _____

- 9 **Hvor mange anmeldelser har kommunen modtaget og accepteret i 2004 og 2005 vedrørende indretning af mindre butikker i overflødiggjorte landbrugsbygninger (§37)?**

Skriv antal anmeldelser i 2004: _____

Skriv antal anmeldelser i 2005: _____

Vilkår og høring

- 10.1 **I hvor stor en andel af landzonesagerne har kommunen indhentet udtalelse fra regionplanmyndigheden (§35 stk. 4 og 6)?**

Sæt ét kryds for hvert år:

	2004	2005
80-100%		
60-80%		
40-60%		
20-40%		
0-20%		

- 10.2 **I hvor stort omfang bidrager udtalelserne fra regionplanmyndigheden generelt til oplysning af sagerne?**

Sæt ét kryds:

I stort omfang	
I noget omfang	
I begrænset omfang	
Slet ikke	



11.1 **I hvor stor en andel af tilladelserne afgivet i forbindelse med landzonesager er der stillet vilkår?**

Sæt ét kryds for hvert år:

	2004	2005
80-100%		
60-80%		
40-60%		
20-40%		
0-20%		

11.2 **Hvilke hensyn vedrører vilkårene typisk?**

Sæt op til tre kryds for de oftest tagne hensyn (eller anfør anden begrundelse):

Planlægningsmæssige hensyn	
Hensyn til jordbrugserhvervet	
Landskabelige hensyn	
Naturbeskyttelsesmæssige hensyn	
Rekreative hensyn	
Miljøbeskyttelsesmæssige hensyn	
Hensyn til udnyttelsen af råstofressourcerne	
Trafikale hensyn	
Hensyn til udbuddet af servicefunktioner	
Kulturhistoriske hensyn	
Sociale eller menneskelige hensyn	

Uddybning eller anden begrundelse: _____

12 **I hvor stor en andel, hvor der er givet landzonetilladelse, har der været skriftlig naboorientering jf. §35, stk. 5 og 6?**

Sæt ét kryds for hvert år:

	2004	2005
80-100%		
60-80%		
40-60%		
20-40%		
0-20%		

Mange tak for hjælpen

Bilag 2: Resultater af den kvantitative analyse

Bilag 2: Resultater af den kvantitative analyse

Dette bilag indeholder resultaterne af de forskellige statistiske analyser, som er blevet gennemført med henblik på at afdække sammenhænge mellem landzonesager, klagesager og kommunekarakteristika. Fortolkningen af de statiske resultater findes fortrinsvis i den foregående hovedtekst, således at det følgende stort set alene består af et antal tabeller med de statistiske testparametre.

En gennemgående forklarende variabel i de testede modeller knytter sig til den enkelte kommunes størrelse og/eller beliggenhed. Der skelnes her mellem fire typer:

kom 1: landzoneareal i ha

kom 2: landzoneandel af kommunens areal

kom 3: amt

kom 4: landsplanredegørelsens 2006 - kommuneinddeling:

1. De mellemstore byregioner
2. Hovedstadsområdet
3. Sjælland
4. Yderområderne
5. Østjylland

B2.1: Landzonesager - i alt

Det første sæt tabeller vedrører en kortlægning af kommunale forskelle i antallet af landzonesager, og hvordan man håndterer sagerne. Der skelnes således ikke mellem om landzonesagerne drejer sig om nye boliger på landet, om udvidelse af virksomheder på landet, om indretning af mindre butikker, eller om fritliggende gyllebeholdere.

Tabel B2.1.1 bekræfter blot det forhold, at jo større det absolutte landzoneareal er i en kommune jo flere landzonesager er der alt andet lige.

Tabel B2.1.1: Antal landzonesager

	2003		2004		2005	
	koeff.	spred.	koeff.	spred.	koeff.	spred.
konstant	7,44**	1,83	7,73**	1,92	8,80**	2,57
landzoneareal	0,13**	0,01	0,12**	0,01	0,14**	0,01
R2		0,39		0,45		0,37
antal observationer		223		156		157

* signifikant på 10%-niveau

** signifikant på 5%-niveau

Tabel B2.1.2 viser mere interessant - jo større landzoneareal jo færre landzonesager pr. landzoneareal. Med andre ord, de store kommuner - i hvert målt ved det absolutte landzoneareal - behandler forholdsvis færre landzonesager. Tabel B2.1.3 viser videre, at de større kommuner - i de sidste to år - giver forholdsvis flere tilladelser end de mindre kommuner. Samtidig er der en tendens til, at jo mere landbrugsbeskæftigelsen udgør af den samlede beskæftigelse i kommunen, jo højere er tilladelsesprocenten.

Tabel B2.1.2: Antal landzonesager pr areal - kom1: landzoneareal

	2003		2004		2005	
	koeff.	spred.	koeff.	spred.	koeff.	spred.
konstant	0,31**	0,03	0,34**	0,04	0,36**	0,03
landzoneareal	-0,0006**	0,0001	-0,0008**	0,0002	-0,0007**	0,0002
beskæftigelsesvækst	0,28	0,49	-0,46	0,67	0,34	0,50
R2		0,08		0,11		0,11
antal observationer		223		156		157

* signifikant på 10%-niveau

** signifikant på 5%-niveau

Tabel B2.1.3: Tilladelsesprocent for landzonesager i alt - kom1: landzoneareal

	2003		2004		2005	
	koeff.	spred.	koeff.	spred.	koeff.	spred.
konstant	0,76**	0,03	0,69**	0,03	0,72**	0,03
landzoneareal	0,0001	0,0001	0,0005**	0,0001	0,0003*	0,0002
beskæftigelsesvækst	0,60	0,39	0,18	0,43	-0,22	0,39
beskæftigelsesandel-landbrug	0,71**	0,21	0,81**	0,27	1,04**	0,30
Lokalliste - borgmester	-0,02	0,04	0,04	0,04	0,001	0,05
S, R, SF - borgmester	-0,002	0,02	-0,04*	0,03	-0,02	0,03
V, K - borgmester	0
R2		0,08		0,22		0,16
antal observationer		223		153		155

* signifikant på 10%-niveau

** signifikant på 5%-niveau

Tabel B2.1.4, hvor kommunerne er karakteriseret ved hvor meget landzonen udgør af det samlede kommuneareal, viser jo større landzoneandel jo færre sager pr. landzoneareal - altså kommuner med et stort landzoneareal, behandler færre sager end kommuner med et lille landzoneareal. Tabel B2.1.5 viser så, at disse færre sager i kommuner med stort landzoneareal oftere udmønter sig i en tilladelse. Dette afspejler sig også i højere tilladelsesprocenter for kommuner med forholdsvis mange beskæftigede i landbruget.

Tabel B2.1.4: Antal landzonesager pr areal - kom2: landzoneandel af kommunens areal

	2003		2004		2005	
	koeff.	spred.	koeff.	spred.	koeff.	spred.
konstant	0,42**	0,07	0,64**	0,11	0,59**	0,10
landzoneandel	-0,23**	0,08	-0,47**	0,12	-0,39**	0,11
beskæftigelsesvækst	0,05	0,50	-0,19	0,68	0,61	0,51
R2		0,04		0,10		0,10
antal observationer		223		156		157

* signifikant på 10%-niveau

** signifikant på 5%-niveau

Tabel B2.1.5: Tilladelsesprocent for landzonesager i alt - kom2: landzoneandel af kommunens areal

	2003		2004		2005	
	koeff.	spred.	koeff.	spred.	koeff.	spred.
konstant	0,78**	0,09	0,55**	0,10	0,49**	0,10
landzoneandel	-0,01	0,10	0,24**	0,12	0,34**	0,12
beskæftigelsesvækst	0,66*	0,39	0,09	0,44	-0,35	0,38
beskæftigelsesandel-landbrug	0,79**	0,24	0,77**	0,31	0,72**	0,34
Lokalliste - borgmester	-0,02	0,04	0,02	0,04	-0,006	0,04
S, R, SF - borgmester	-0,002	0,02	-0,04*	0,03	-0,02	0,03
V, K - borgmester	0	.	0	.	0	.
R2		0,08		0,18		0,19
antal observationer		216		153		155

* signifikant på 10%-niveau

** signifikant på 5%-niveau

Tabel B2.1.6 - hvor kommunerne udelukkende er kategoriseret efter deres geografiske beliggenhed - viser for alle tre år (hvor Århus Amt er anvendt som sammenligningsgrundlag), at Frederiksborg Amt og Københavns Amt behandler forholdsvis mange landzonesager - i hvert fald i forhold til de to amters landzonearealer. Når der ses på tilladelsesprocenter, viser tabel B2.1.7 at også her adskiller to amter sig signifikant fra de andre. Det er igen Frederiksborg Amt, og nu også Roskilde Amt. Kommunerne i disse to amter giver forholdsvis færre tilladelser.

Tabel B2.1.6: Antal landzonesager pr areal - kom3: amt

	2003		2004		2005	
	koeff.	spred.	koeff.	spred.	koeff.	spred.
konstant	0,21**	0,05	0,19**	0,06	0,24**	0,05
Frederiksberg	-0,20	0,21				
Frederiksborg Amt	0,22**	0,08	0,32**	0,11	0,22**	0,10
Fyns Amt	0,01	0,06	0,01	0,08	0,01	0,07
København	-0,20	0,21				
Københavns Amt	0,18**	0,07	0,22**	0,09	0,18**	0,08
Nordjyllands Amt	-0,06	0,06	-0,07	0,09	-0,08	0,08
Ribe Amt	-0,06	0,07	-0,03	0,11	-0,06	0,10
Ringkøbing Amt	-0,09	0,07	-0,08	0,09	-0,10	0,08
Roskilde Amt	0,08	0,08	0,13	0,10	-0,02	0,10
Storstrøms Amt	-0,06	0,07	-0,02	0,09	-0,02	0,09
Sønderjyllands Amt	-0,005	0,06	0,03	0,08	-0,03	0,09
Vejle Amt	0,02	0,08	-0,03	0,10	-0,004	0,09
Vestsjællands Amt	0,06	0,06	0,08	0,09	0,04	0,08
Viborg Amt	-0,08	0,07	-0,06	0,09	-0,08	0,09
Århus Amt	0	.	0	.	0	.
beskæftigelsesvækst	0,12	0,51	-0,61	0,70	0,49	0,52
R2		0,16		0,17		0,14
antal observationer		223		156		157

* signifikant på 10%-niveau

** signifikant på 5%-niveau

Tabel B2.1.7: Tilladelsesprocent for landzonesager i alt - kom3: amt

	2003		2004		2005	
	koeff.	spred.	koeff.	spred.	koeff.	spred.
konstant	0,80**	0,04	0,83**	0,05	0,83**	0,05
Frederiksberg						
Frederiksborg Amt	-0,12**	0,06	-0,20**	0,07	-0,27**	0,07
Fyns Amt	0,05	0,05	-0,003	0,05	0,07	0,05
København						
Københavns Amt	0,03	0,06	-0,06	0,06	-0,12*	0,07
Nordjyllands Amt	0,02	0,05	-0,01	0,05	-0,03	0,06
Ribe Amt	0,06	0,06	0,01	0,07	0,05	0,07
Ringkøbing Amt	0,06	0,05	0,07	0,06	0,07	0,06
Roskilde Amt	-0,16**	0,06	-0,22**	0,06	-0,12*	0,07
Storstrøms Amt	0,04	0,05	-0,08	0,06	-0,06	0,06
Sønderjyllands Amt	0,04	0,05	0,003	0,05	0,02	0,05
Vejle Amt	0,02	0,06	-0,07	0,06	-0,03	0,07
Vestsjællands Amt	-0,03	0,05	-0,002	0,06	-0,01	0,06
Viborg Amt	0,05	0,05	0,01	0,06	0,05	0,06
Århus Amt	0	.	0	.	0	.

	2003		2004		2005	
	koeff.	spred.	koeff.	spred.	koeff.	spred.
beskæftigelsesvækst	0,59	0,40	0,51	0,44	-0,38	0,37
beskæftigelsesandel-landbrug	0,42*	0,23	0,53*	0,29	0,46	0,32
Lokalliste - borgmester	-0,05	0,04	-0,004	0,04	-0,03	0,04
S, R, SF - borgmester	-0,02	0,03	-0,06**	0,03	-0,04	0,03
V, K - borgmester	0	.	0	.	0	.
R2		0,18		0,31		0,31
antal observationer		216		153		155

* signifikant på 10%-niveau

** signifikant på 5%-niveau

Tabellerne B2.1.8 og B2.1.9 viser endelig tilsvarende resultater, når kommunerne grupperes i henhold til Landsplanredegørelsen 2006. Kommunerne i hovedstadsregionen behandler flere sager pr. landzoneareal, og samtidig forholdsvis færre tilladelser.

Tabel B2.1.8: Antal landzonesager pr areal - kom4: landsplanredegørelsen 2006

	2003		2004		2005	
	koeff.	spred.	koeff.	spred.	koeff.	spred.
konstant	0,20**	0,03	0,17**	0,04	0,23**	0,04
De mellemstore byregioner	-0,03	0,04	0,008	0,05	-0,01	0,05
Hovedstadsregionen	0,15**	0,05	0,24**	0,06	0,14**	0,06
Sjælland	0,05	0,05	0,08	0,07	0,04	0,07
Yderområderne	-0,06	0,05	-0,04	0,07	-0,07	0,06
Østjylland	0	.	0	.	0	.
beskæftigelsesvækst	0,05	0,49	-0,59	0,67	0,49	0,52
R2		0,11		0,14		0,09
antal observationer		223		156		157

* signifikant på 10%-niveau

** signifikant på 5%-niveau

Tabel B2.1.9: Tilladelsesprocent for landzonesager i alt - kom4: landsplanredegørelsen 2006

	2003		2004		2005	
	koeff.	spred.	koeff.	spred.	koeff.	spred.
konstant	0,82**	0,03	0,80**	0,04	0,82**	0,04
De mellemstore byregioner	0,03	0,03	0,02	0,03	0,03	0,04
Hovedstadsregionen	-0,09**	0,04	-0,14**	0,04	-0,16**	0,05
Sjælland	-0,03	0,04	-0,02	0,05	-0,03	0,04
Yderområderne	0,07*	0,04	0,01	0,04	-0,01	0,05
Østjylland	0	.	0	.	0	.
beskæftigelsesvækst	0,65	0,38	0,32	0,43	-0,37	0,37
beskæftigelsesandel-landbrug	0,31	0,23	0,56*	0,30	0,59*	0,32
Lokalliste - borgmester	-0,04	0,04	0,002	0,04	-0,03	0,04
S, R, SF - borgmester	-0,02	0,02	-0,06**	0,03	-0,04	0,03
V, K - borgmester	0	.	0	.	0	.
R2		0,15		0,24		0,25
antal observationer		216		153		155

* signifikant på 10%-niveau

** signifikant på 5%-niveau

De efterfølgende tre tabeller behandler udviklingen mellem 2003 og 2005 med hensyn til, hvor der har været flere eller færre sager i 2005 i forhold til 2003, samt hvor tilladelsesprocenten er vokset eller faldet over tid. Der behandles således kun oplysninger fra kommuner, hvor vi har oplysninger for begge år.

Tabel B2.1.10 skelner mellem udviklingen for de mindre og for de større kommuner - altså de 50% mindste kommuner målt ved landzoneareal og de 50% største. Analysen er foretaget i tre trin - først ses på udviklingen i antallet af landzonesager, dernæst på udviklingen i tilladelsesprocenten, og endelig de to udviklinger i kombination.

Der findes ikke nogen forskel mellem mindre og større kommuner mht. udviklingen i antallet af landzonesager. For begge grupper har godt 2/3 oplevet en stigning men 1/3 et fald. Et tilsvarende

billede findes når det gælder tilladelsesprocenten, hvorfor det ikke kommer som en overraskelse, at der ikke findes signifikante forskelle, når de to udviklingstræk analyseres i kombination.

Tabel B2.1.10: Kommuner opdelt efter ændring i landzonesager mellem 2003 og 2005 - kom1: landzoneareal

	mindre end medianareal	større end eller lig medianareal	I alt
Færre landzonesager	28	25	53
Flere landzonesager	42	46	88
I alt	70	71	141
Chi2 - sandsynlighed	0,55		
Lavere tilladelsesprocent	30	20	58
Højere tilladelsesprocent	40	43	83
I alt	70	71	141
Chi2 - sandsynlighed	0,67		
Færre sager / lavere til.pct	8	9	17
Færre sager / højere til.pct	20	16	36
Flere sager / lavere til.pct	22	19	41
Flere sager / højere til.pct	20	27	47
I alt	70	71	141
Chi2 - sandsynlighed	0,62		

* signifikant på 10%-niveau

** signifikant på 5%-niveau

Tabel B2.1.11 viser et tilsvarende billede - hvor kommunerne er grupperet efter om de har en lille landzoneandel af det samlede kommuneareal, eller et større. Der ses dog en mindre forskel mht. udviklingen i antallet af landzonesager, idet der er relativt flere af kommunerne med en stor landzoneandel, som har oplevet en stigning i antallet. Den manglende forskel mht. tilladelsesprocenterne skinner også igennem, når de to udviklingstræk analyseres i kombination.

Tabel B2.1.11: Kommuner opdelt efter ændring i landzonesager mellem 2003 og 2005 - kom2: landzoneandel af kommunens areal

	mindre end medianandel	større end eller lig medianandel	I alt
Færre landzonesager	31	22	53
Flere landzonesager	39	49	88
I alt	70	71	141
Chi2 - sandsynlighed	0,10*		
Lavere tilladelsesprocent	30	28	58
Højere tilladelsesprocent	40	43	83
I alt	70	71	141
Chi2 - sandsynlighed	0,68		
Færre sager / lavere til.pct	10	7	17
Færre sager / højere til.pct	21	15	36
Flere sager / lavere til.pct	20	21	41
Flere sager / højere til.pct	19	28	47
I alt	70	71	141
Chi2 - sandsynlighed	0,35		

* signifikant på 10%-niveau

** signifikant på 5%-niveau

Den anvendte analysemetode mindsker sin styrke jo mere datamaterialet deles op. Derfor er det ikke hensigtsmæssigt at undersøge amtsforskelle. En kommuneopdeling i henhold til Landsplanredegørelsen 2006 kan dog foretages.

Tabel 2.1.12 viser her en stor forskel kommunetyperne imellem, når det gælder udviklingen i antallet af landzonesager. Forholdsvis mange kommuner i Hovedstadsområdet har oplevet et fald i antallet af sager, mens forholdsvis mange kommuner i Yderområderne og i De mellemstore byregioner har set antallet stige. Dette billedes genfindes dog ikke, når der ses på udviklingen i tilladelsesprocenterne - her ligner kommunegrupperne meget hinanden. Den første forskel slår dog lidt igennem, når de to udviklingstræk betragtes i kombination.

Tabel B2.1.12: Kommuner opdelt efter ændring i landzonesager mellem 2003 og 2005
- kom4: landsplanredegørelsen 2006

	De mellemstore byregioner	Hovedstadsområdet	Sjælland	Yderområderne	Østjylland	I alt
Færre landzonesager	17	15	7	4	10	53
Flere landzonesager	39	6	9	15	19	88
I alt	56	21	16	19	29	141
Chi2 - sandsynlighed	0,007**					
Lavere tilladelsesprocent	22	8	7	10	11	58
Højere tilladelsesprocent	34	13	9	9	18	83
I alt	56	21	16	19	29	141
Chi2 - sandsynlighed	0,85					
Færre sager / lavere til.pct	6	5	1	1	4	17
Færre sager / højere til.pct	11	10	6	3	6	36
Flere sager / lavere til.pct	16	3	6	9	7	41
Flere sager / højere til.pct	23	3	3	6	12	47
I alt	56	21	16	19	29	141
Chi2 - sandsynlighed	0,07*					

* signifikant på 10%-niveau

** signifikant på 5%-niveau

B2.2: Landzonesager - nye boliger på landet

I dette afsnit ses kun på de landzonesager, der har at gøre med nye boliger på landet. Disse sager udgør den største undergruppe.

Tabel 2.2.1 afslører allerede, at en boligsag adskiller sig noget fra en "gennemsnitssag", idet der findes en noget svagere sammenhæng mellem antallet af landzonesager om nye boliger pr. landzoneareal.

Tabel B2.2.1: Antal landzonesager om nye boliger

	2003		2004		2005	
	koeff.	spred.	koeff.	spred.	koeff.	spred.
konstant	2,13**	0,40	2,49**	0,86	2,37**	0,67
landzoneareal	0,008**	0,002	0,007*	0,004	0,008*	0,004
R2		0,05		0,02		0,03
antal observationer		222		157		157

* signifikant på 10%-niveau

** signifikant på 5%-niveau

Tabel B2.2.2 viser noget mere signifikant, idet jo større kommunen er - målt i landzoneareal - jo færre landzonesager er der pr arealenhed.

Tabel B2.2.2: Antal landzonesager om nye boliger pr areal - kom1: landzoneareal

	2003		2004		2005	
	koeff.	spred.	koeff.	spred.	koeff.	spred.
konstant	0,07**	0,007	0,05**	0,01	0,06**	0,01
landzoneareal	-0,0002**	0,00003	-0,0001**	0,00005	-0,0002**	0,00004
beskæftigelsesvækst - natbef.	0,54**	0,24	-0,01	0,39	0,10	0,33
R2		0,15		0,04		0,08
antal observationer		222		157		157

* signifikant på 10%-niveau

** signifikant på 5%-niveau

Tabel B2.2.3: Tilladelsesprocent for landzonesager om nye boliger - kom1: landzoneareal

	2003		2004		2005	
	koeff.	spred.	koeff.	spred.	koeff.	spred.
konstant	0,59**	0,07	0,47**	0,09	0,63**	0,08
landzoneareal	0,0001	0,0002	0,0008**	0,0004	0,0003	0,0004
beskæftigelsesvækst - natbef.	0,14	2,55	-0,93	3,31	-4,16	2,95
Lokalliste - borgmester	0,11	0,10	0,30**	0,12	0,15	0,12
S, R, SF - borgmester	-0,02	0,06	-0,05	0,08	-0,15*	0,08
V, K - borgmester	0	.	0	.	0	.
R ²		0,01		0,11		0,07
antal observationer		180		113		125

* signifikant på 10%-niveau

** signifikant på 5%-niveau

Tabel B2.2.3 viser derimod, at der ikke er nogen sammenhæng mellem kommunens størrelse og hvor ofte man giver tilladelse i en boligsag.

Tabellerne B2.2.4 og B2.2.5 viser resultater, der ligger meget på linje med de foregående to tabeller. Der er en antydning af en sammenhæng mellem landzoneandel og antal landzonesager om nye boliger pr areal - dvs. jo større andel jo forholdsvis færre sager.

Tabel B2.2.4: Antal landzonesager om nye boliger pr areal - kom2: landzoneandel af kommunens areal

	2003		2004		2005	
	koeff.	spred.	koeff.	spred.	koeff.	spred.
konstant	0,09**	0,02	0,03	0,03	0,10**	0,02
landzoneandel	-0,05**	0,02	0,004	0,03	-0,07**	0,03
beskæftigelsesvækst - natbef.	0,43*	0,26	-0,06	0,39	0,32	0,33
R ²		0,06		0,002		0,08
antal observationer		222		157		157

* signifikant på 10%-niveau

** signifikant på 5%-niveau

Tabel B2.2.5: Tilladelsesprocent for landzonesager om nye boliger - kom2: landzoneandel af kommunens areal

	2003		2004		2005	
	koeff.	spred.	koeff.	spred.	koeff.	spred.
konstant	0,41*	0,23	0,13	0,40	0,35	0,28
landzoneandel	0,23	0,25	0,49	0,42	0,35	0,30
beskæftigelsesvækst - natbef.	-0,17	2,58	-2,17	3,34	-4,32	2,88
Lokalliste - borgmester	0,10	0,10	0,28**	0,12	0,15	0,12
S, R, SF - borgmester	-0,01	0,06	-0,04	0,08	-0,13*	0,08
V, K - borgmester	0	.	0	.	0	.
R ²		0,01		0,09		0,06
antal observationer		180		113		125

* signifikant på 10%-niveau

** signifikant på 5%-niveau

Tabel 2.2.6 udpeger kommunerne i Frederiksborg Amt og Roskilde Amt som afvigende fra landsgennemsnittet. De har forholdsvis flere landzonesager om nye boliger, og samtidig en lavere tilladelsesprocent.

Tabel B2.2.6: Antal landzonesager om nye boliger pr areal - kom3: amt

	2003		2004		2005	
	koeff.	spred.	koeff.	spred.	koeff.	spred.
konstant	0,03**	0,009	0,02*	0,01	0,03**	0,01
Frederiksberg	-0,02	0,04				
Frederiksborg Amt	0,08**	0,01	0,06**	0,02	0,05**	0,02
Fyns Amt	0,0004	0,01	-0,01	0,02	-0,01	0,02
København	-0,02	0,04				
Københavns Amt	0,05**	0,01	-0,01	0,02	0,02	0,02
Nordjyllands Amt	-0,01	0,01	-0,01	0,02	-0,02	0,02
Ribe Amt	-0,008	0,01	-0,01	0,02	-0,02	0,02
Ringkøbing Amt	-0,01	0,01	-0,01	0,02	-0,02	0,02
Roskilde Amt	0,03**	0,01	0,04*	0,02	0,05**	0,02
Storstrøms Amt	-0,000	0,01	-0,01	0,02	-0,01	0,02
Sønderjyllands Amt	0,008	0,01	0,04**	0,02	-0,02	0,02
Vejle Amt	0,006	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02
Vestsjællands Amt	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01	0,02
Viborg Amt	-0,007	0,01	-0,01	0,02	-0,01	0,02
Århus Amt	0	.	0	.	0	.
beskæftigelsesvækst - natbef.	0,51**	0,24	-0,11	0,42	0,03	0,36
R ²		0,32		0,14		0,16
antal observationer		222		157		157

* signifikant på 10%-niveau

** signifikant på 5%-niveau

Tabel B2.2.7: Tilladelsesprocent for landzonesager om nye boliger - kom3: amt

	2003		2004		2005	
	koeff.	spred.	koeff.	spred.	koeff.	spred.
konstant	0,59**	0,09	0,72**	0,10	0,73**	0,10
Frederiksberg						
Frederiksborg Amt	-0,22	0,14	-0,41**	0,17	-0,42**	0,18
Fyns Amt	0,13	0,12	0,01	0,13	-0,05	0,13
København						
Københavns Amt	0,07	0,15	-0,32	0,28	-0,15	0,20
Nordjyllands Amt	-0,04	0,12	-0,17	0,15	0,05	0,15
Ribe Amt	0,06	0,14	-0,10	0,17	0,04	0,18
Ringkøbing Amt	0,21	0,13	0,09	0,16	0,04	0,16
Roskilde Amt	-0,39**	0,16	-0,41**	0,19	-0,34*	0,19
Storstrøms Amt	0,11	0,14	-0,27	0,18	-0,01	0,15
Sønderjyllands Amt	0,09	0,12	-0,06	0,16	0,08	0,15
Vejle Amt	0,17	0,14	-0,26	0,17	-0,20	0,17
Vestsjællands Amt	0,02	0,12	-0,04	0,15	-0,10	0,15
Viborg Amt	0,04	0,14	-0,002	0,17	-0,005	0,16
Århus Amt	0	.	0	.	0	.
beskæftigelsesvækst - natbef.	-0,37	2,70	0,25	3,92	-2,22	3,45
Lokalliste - borgmester	0,05	0,10	0,21*	0,12	0,10	0,12
S, R, SF - borgmester	-0,05	0,06	-0,04	0,08	-0,11	0,08
V, K - borgmester	0	.	0	.	0	.
R ²		0,14		0,21		0,16
antal observationer		180		113		125

* signifikant på 10%-niveau

** signifikant på 5%-niveau

Tabellerne B2.2.8 og B2.2.9 gengiver billedet fra de to foregående tabeller, idet Hovedstadsområdet adskiller sig på samme vis som Frederiksborg og Roskilde amter.

Tabel B2.2.8: Antal landzonesager pr areal om nye boliger - kom4: landsplanredegørelsen 2006

	2003		2004		2005	
	koeff.	spred.	koeff.	spred.	koeff.	spred.
konstant	0,03**	0,006	0,03**	0,01	0,04**	0,01
De mellemstore byregioner	-0,008	0,008	-0,003	0,01	-0,02**	0,01
Hovedstadsregionen	0,05**	0,009	0,02	0,02	0,03**	0,01
Sjælland	0,009	0,009	0,01	0,02	0,001	0,02
Yderområderne	-0,01	0,01	-0,02	0,02	-0,03*	0,02
Østjylland	0	.	0	.	0	.
beskæftigelsesvækst - natbef.	0,40	0,25	-0,20	0,40	0,01	0,36
R ²		0,25		0,04		0,15
antal observationer		222		157		157

* signifikant på 10%-niveau

** signifikant på 5%-niveau

Tabel B2.2.9: Tilladelsesprocent for landzonesager om nye boliger - kom4: landsplanredegørelsen 2006

	2003		2004		2005	
	koeff.	spred.	koeff.	spred.	koeff.	spred.
konstant	0,62**	0,06	0,66**	0,08	0,71**	0,08
De mellemstore byregioner	0,06	0,08	0,02	0,09	0,01	0,09
Hovedstadsområdet	-0,20**	0,09	-0,35**	0,12	-0,29**	0,12
Sjælland	0,004	0,10	-0,13	0,12	-0,12	0,12
Yderområderne	0,14	0,10	0,12	0,13	0,07	0,14
Østjylland	0	.	0	.	0	.
beskæftigelsesvækst - natbef.	0,01	2,64	-0,62	3,31	-2,43	3,30
Lokalliste - borgmester	0,04	0,10	0,22**	0,11	0,09	0,12
S, R, SF - borgmester	-0,04	0,06	-0,05	0,08	-0,13*	0,08
V, K - borgmester	0	.	0	.	0	.
R ²		0,08		0,17		0,15
antal observationer		180		113		125

* signifikant på 10%-niveau

** signifikant på 5%-niveau

B2.3: Landzonesager - udvidelse af virksomheder på landet

For alle tre år gælder det at kun godt halvdelen af kommunerne, der har svaret på spørgeskemaundersøgelsen, har haft landzonesager, der drejer sig om udvidelse af virksomheder på landet. Desuden viser det sig, at langt de fleste sådanne sager udmønter sig i en tilladelse. Det er derfor ikke hensigtsmæssigt at anvende de samme statistiske analysemetoder, som gjort ovenfor mht. alle sager og boligsager.

I stedet for kortlægges det, om der er forskel på de kommuner der har haft mindst én landzonesag vedrørende udvidelse af virksomheder, og de der ingen har haft. Dette gøres via en sandsynlighedsmodel, hvor positive koefficienter indikerer, at de givne kommunekarakteristika trækker i retning af at kommunen har haft en sag eller flere.

Tabel B2.3.1 viser ikke overraskende, at jo større kommune - målt ved landzonearealet - jo større sandsynlighed er der for at kommunen har haft en sådan sag.

Tabel B2.3.1: Sandsynlighed for at en kommune har én eller flere landzonesager vedr. udvidelse af virksomheder på landet - kom1: landzoneareal

	2003		2004		2005	
	koeff.	spred.	koeff.	spred.	koeff.	spred.
konstant	-0,45*	0,27	-1,02**	0,34	-1,12**	0,35
landzoneareal	0,005**	0,001	0,008**	0,002	0,011**	0,002
beskæftigelsesvækst	-5,12	4,84	9,16	5,90	-2,70	5,19
Likelihood ratio - sandsynlighed		0,002**		0,0001**		0,0001**
antal observationer		224		161		161

* signifikant på 10%-niveau

** signifikant på 5%-niveau

Mere interessant er resultatet i Tabel B2.3.2, som viser, at jo større landzoneandel, jo større sandsynlighed for en sag. Med andre ord, kommuner med relativt højt landzoneareal er mere tilbøjelige til at skulle behandle sager om virksomhedsudvidelser end kommuner med mindre landzoneareal.

Tabel B2.3.2: Sandsynlighed for at en kommune har én eller flere landzonesager vedr. udvidelse af virksomheder på landet - kom2: landzoneandel af kommunens areal

	2003		2004		2005	
	koeff.	spred.	koeff.	spred.	koeff.	spred.
konstant	-2,50**	0,89	-1,62	1,04	-1,96*	1,04
landzoneandel	3,21**	0,98	2,02*	1,14	2,68**	1,16
beskæftigelsesvækst	-3,78	4,96	7,12	5,60	-6,07	5,03
Likelihood ratio - sandsynlighed		0,0005**		0,06*		0,01**
antal observationer		224		161		161

* signifikant på 10%-niveau

** signifikant på 5%-niveau

Endelig viser Tabel B2.3.3, at Hovedstadsområdet i denne sammenhæng adskiller sig fra de andre grupper af kommuner. Det vil sige at en given kommune i hovedstadsregionen har en mindre sandsynlighed for at skulle behandle en virksomhedsudvidelsessag end en given kommune i de andre grupper.

Tabel B2.3.3: Sandsynlighed for at en kommune har én eller flere landzonesager vedr. udvidelse af virksomheder på landet - kom4: landsplanredegørelsen 2006

	2003		2004		2005	
	koeff.	spred.	koeff.	spred.	koeff.	spred.
konstant	0,25	0,17	0,15	0,19	0,34*	0,18
De mellemstore byregioner	0,53**	0,24	0,18	0,27	0,31	0,28
Hovedstadsområdet	-0,64**	0,29	-0,60*	0,36	-0,70**	0,35
Sjælland	0,23	0,34	0,38	0,42	-0,01	0,41
Yderområderne	0,12	0,31	-0,33	0,36	-0,09	0,37
Østjylland	0	.	0	.	0	.
beskæftigelsesvækst	-3,87	4,93	7,97	5,69	-6,90	5,17
Likelihood ratio - sandsynlighed		0,06*		0,22		0,17
antal observationer		224		161		161

* signifikant på 10%-niveau

** signifikant på 5%-niveau

Der har ikke været tilstrækkeligt med observationer til at gennemføre analysen for temaerne mindre butikker samt fritliggende gyllebeholdere.

Bilag 3: Spørgeguide til den kvalitative undersøgelse

Indholdsfortegnelse

1	1	
1.1	Hvem skal interviewes	1
1.2	Afslag/tilladelser	1
1.3	Klagesager	3
1.4	Efter ændringerne i planlovens landzonebestemmelser	3
1		
1	1	
1.1	Hvem skal interviewes	1
1.2	Afslag/tilladelser	1
1.3	Klagesager	3
1.4	Efter ændringerne i planlovens landzonebestemmelser	3

Det skal overvejes om der i det kvalitative interview skal tages hensyn til om det er store -, mellemstore - eller små kommuner, der interviewes. Der er i dette oplæg til spørgeguide ikke lavet differentierede spørgsmål. Ligeledes skal det overvejes om der skal tages hensyn til, hvilket vækstområde, der interviewes i; skal kommunerne i ydre kantsområderne eksempelvis have særskilte spørgsmål osv.?

1.1 Hvem skal interviewes

Sagsbehandlere og afdelingsledere, der er knyttet til ansøgningssagerne i forbindelse med landzonen samt evt. sagsbehandlere knyttet til principalsager - serier af sager, der har medført, at en model for behandling er lavet.

1.2 Afslag/tilladelser

1.2.1 Lempelse vedrørende nye boliger

Har der efter din opfattelse været givet flere afslag/tilladelser vedrørende ansøgninger om nye boliger?

Hvilke årsager/hensyn har typisk ligget til grund for et afslag i sager vedrøren-

Dokument nr. 1
Revision nr. 0
Udgivelsesdato 14-09-2006

Udarbejdet scmx
Kontrolleret
Godkendt

de nye boliger?

Hvilke hensyn fra Skov- og Naturstyrelsen har typisk været årsag til afslag givet i forbindelse med *nye boliger*? (Eksempelvis Natura 2000-område, økologiske spredningskorridorer, særlige landskabsområder, særlige værdifulde landskabsområder, kulturmiljø, naturområder jf. Naturbeskyttelsesloven § 3, kystnærhedszoner, beskyttelseslinier eller særlige forhold jf. museumsloven (herunder jorddiger))

Har du en opfattelse af at der er kommet ny praksis, efter at landzoneadministrationen ligger hos jer og ikke hos amtet i forbindelse med behandlingen af sager vedrørende *nye boliger*?

1.2.2 Lempelse vedrørende nye virksomheder

Har der efter din opfattelse været givet flere afslag/tilladelser vedrørende ansøgninger om *nye virksomheder*?

Hvilke årsager/hensyn har typisk ligget til grund for et afslag i sager vedrørende *nye virksomheder*?

Hvilke hensyn fra Skov- og Naturstyrelsen har typisk været årsag til afslag givet i forbindelse med *nye virksomheder*? (Eksempelvis Natura 2000-område, økologiske spredningskorridorer, særlige landskabsområder, særlige værdifulde landskabsområder, kulturmiljø, naturområder jf. Naturbeskyttelsesloven § 3, kystnærhedszoner, beskyttelseslinier eller særlige forhold jf. museumsloven (herunder jorddiger))

Har du en opfattelse af at der er kommet ny praksis, efter at landzoneadministrationen ligger hos jer og ikke hos amtet i forbindelse med behandlingen af sager vedrørende *nye virksomheder*?

1.2.3 Lempelse vedrørende gylletanke

Har der efter din opfattelse været givet flere afslag/tilladelser vedrørende ansøgninger om *gylletanke*?

Hvilke årsager/hensyn har typisk ligget til grund for et afslag i sager vedrørende *gylletanke*?

Hvilke hensyn fra Skov- og Naturstyrelsen har typisk været årsag til afslag givet i forbindelse med *gylletanke*? (Eksempelvis Natura 2000-område, økologiske spredningskorridorer, særlige landskabsområder, særlige værdifulde landskabsområder, kulturmiljø, naturområder jf. Naturbeskyttelsesloven § 3, kystnærhedszoner, beskyttelseslinier eller særlige forhold jf. museumsloven (herunder jorddiger))

Har du en opfattelse af at der er kommet ny praksis, efter at landzoneadministrationen ligger hos jer og ikke hos amtet i forbindelse med behandlingen af sager vedrørende *gylletanke*?

1.2.4 Lempelse vedrørende byggetilladelser, som ikke kræver landzonetilladelse

Har der efter din opfattelse været givet flere afslag/tilladelser vedrørende ansøgninger om *byggetilladelser, som ikke kræver landzonetilladelse*?

Hvilke årsager/hensyn har typisk ligget til grund for et afslag i sager vedrørende *byggetilladelser, som ikke kræver landzonetilladelse*?

Hvilke hensyn fra Skov- og Naturstyrelsen har typisk været årsag til afslag givet i forbindelse med *byggetilladelser, som ikke kræver landzonetilladelse*? (Eksempelvis Natura 2000-område, økologiske spredningskorridorer, særlige landskabsområder, særlige værdifulde landskabsområder, kulturmiljø, naturområder jf. Naturbeskyttelsesloven § 3, kystnærhedszoner, beskyttelseslinier eller særlige forhold jf. museumsloven (herunder jorddiger))

Har du en opfattelse af at der er kommet ny praksis, efter at landzoneadministrationen ligger hos jer og ikke hos amtet i forbindelse med behandlingen af sager vedrørende *byggetilladelser, som ikke kræver landzonetilladelse*?

1.2.5 Vedrørende sager i øvrigt

Er der kommet nye *fritidsboliger* som følge af, at landzoneadministrationen ligger hos jer og ikke hos amtet?

Er der givet tilladelser i forbindelse med *fritidsboliger*, som ikke ville være givet tidligere?

Har I haft sager, der har involveret de nye regler om *naboorientering*?

Har de nye regler om *naboorientering* medført flere eller færre klagesager?

1.3 Klagesager

I hvilke typer af landzonesager har du i din kommune oplevet klagesager?

Hvilke af lempelserne (nye boliger, nye virksomheder, gylletanke, byggetilladelser, som ikke kræver landzonetilladelser) har primært været involveret i klagesager?

Hvilke af hensynene (Natura 2000-område, økologiske spredningskorridorer, særlige landskabsområder, særlige værdifulde landskabsområder, kulturmiljø, naturområder jf. Naturbeskyttelsesloven § 3, kystnærhedszoner, beskyttelseslinier eller særlige forhold jf. museumsloven (herunder jorddiger)) har primært været involveret i klagesagerne?

1.4 Efter ændringerne i planlovens landzonebestemmelser

Hvordan har du overordnet oplevet ændringerne i planlovens landzonebestemmelser i din kommune, negative såvel som positive ting?

Er der sket en ændring hen imod større vægt på individuelle og lokale hensyn til vækst og fremgang i landdistrikterne i forhold til hensynene til landskab, natur og miljø?

Har du oplevet, at der er sket en ændring i forholdet mellem at vægte vækstinteressen (erhverv) overfor beskyttelsesinteressen (miljø) i forbindelse med lovændringen?

Har du oplevet, at lovændringen har skabt mere liv på landet, herunder:

Flere virksomheder?

Øget landbrugsvækst?

Flere tilflyttere?

Flere butikker?

Hvilke konsekvenser har du oplevet, at lempelserne i lovændringen har haft for natur, miljø og landskab i kommunen (mere bebyggelse og ændret anvendelse i det åbne land)?

Bilag 4: GIS-baseret konfliktanalyse

Bilag 4: Konfliktanalyse via GIS

Noter til GIS konfliktanalysen

GIS konfliktanalysen er baseret på følgende metode:

1. De adresseoplysninger på landzonesager der er indhentet under den kvalitative interviewundersøgelse er blevet geo-kodet vha. DAV data i MapInfo.
2. De geo-kodede adresser er blevet sammenholdt med de nedenfor specificerede temaer.
3. Natura 2000-områder (Habitat-, Fuglebeskyttelses- og Ramsarområder)
4. Lavbundsarealer (regionplan data)
5. Landskaber udpeget som: 1) uforstyrret landskab, 2) værdifuldt, 3) særligt værdifuldt (lægges sammen til en kategori) (regionplan data)
6. Kulturmiljø
7. Naturbeskyttelseslovens §3
8. Beskyttelseslinjer (skov, søer og åer)
9. Fredninger

For Natura 2000-områder gælder det at et landsdækkende data-sæt downloadet fra Skov- og Naturstyrelsens hjemmeside er blevet anvendt til overlay-analysen. For de øvrige temaer gælder det, at de er blevet anvendt i overlay-analysen enten via WMS-forbindelse eller ved at data direkte er downloadet fra de involverede amters hjemmeside. Amterne tager det forbehold, at amternes kortinformation på hjemmesiderne er vejledende, og derfor ikke kan bruges til dokumentation. Dette forhold gør sig således også gældende for denne analyse. Ikke alle data, der er anvendt, har haft medfølgende metadata, hvorfor skala i nogle tilfælde ikke er oplyst. Det giver analysen en vis usikkerhed. Adressepunkterne er ikke nødvendigvis det samme fysiske sted som "sagen". F.eks. er fritliggende gyllebeholdere typisk beliggende langt fra den ansøgerens adresse. Der skal derfor tages forbehold for at adressen kan ligge indenfor en udpegning mens den fritliggende gylletank kan ligge udenfor samme udpegning.

Indledningsvist er der i den nedenstående tabel lavet en oversigt med forklaring til hvilke af amternes regionplanudpegninger, der er anvendt til at vurdere, om der er givet landzonetilladelse i områder, der har særlig beskyttelsesmæssig værdi, eller hvor der ikke bør placeres bygninger. Analysen baseres på en stikprøve af landzonetilladelser af de 25 case-kommuner, der har deltaget i undersøgelsen. Kommunerne er inden for de temaer, de hver især er blevet udvalgt til at belyse, blevet spurgt om adresser på de bygninger, der er givet landzonetilladelse i forbindelse med. Blandt de 25 kommuner er der fire kommuner, der ikke har set det muligt at levere adresser. I de fleste tilfælde har kommunerne været behjælpelige med at notere relevante bemærkninger til de udleverede adresser. De 25 kommuner repræsenterer kommuner, der har relativt mange landzonesager inden for de enkelte områder. Således er der volumenmæssigt en stor mængde sager som grundlag for analysen. Det bør dog understreges, at sagerne ikke nødvendigvis er repræsentative for hvordan den typiske kommune administrerer landzonebestemmelserne.

Efter oversigten med forklaringer til amternes regionplanudpegninger findes tabeller med angivelse af om der er givet landzonetilladelse i de fire områder:

- Boliger (66 sager baseret på stikprøve af syv kommuners boligsager)
- Mindre virksomheder (baseret på stikprøve af seks kommuners sager vedr. mindre virksomheder)

- Mindre butikker (baseret på stikprøve af tre kommuners sager vedr. mindre butikker)
- Fritliggende gyllebeholdere (baseret på fem kommuners sager vedr. fritliggende gyllebeholdere)

GIS konfliktanalysen er foretaget på basis af i alt 138 sager.

Udpegning	Forklaring
Natura 2000-områder	<p>Natura 2000-områder omfatter:</p> <ul style="list-style-type: none"> - EF-fuglebeskyttelsesområder - EF-habitatområder - Ramsarområder <p>Disse områder er udpeget i forskellige sammenhænge for at fremme beskyttelsen af en række dyr, planter og naturtyper. Princippet i beskyttelsen er, at der ikke i de udpegede områder må foretages noget, som skader de naturværdier, der ligger til grund for udpegningen af området. Al eksisterende lovlig anvendelse eller udnyttelse af ejendommen f.eks. landbrugsmæssig drift kan fortsætte som hidtil.</p> <p>Udpegningen medfører, at myndighederne i deres administration af beskyttelsen skal tage hensyn til områderne i deres planlægning og i forbindelse med dispensationer og godkendelser indenfor en række love (planloven, naturbeskyttelsesloven, råstofloven, miljøbeskyttelsesloven, vandløbsloven, okkerloven m.m.) Udpegningsgrundlaget for de enkelte Natura 2000 områder på: http://natura2000.sns.dk/23072002/udpegning.htm</p> <p>Lovgrundlaget:</p> <p>EF-fuglebeskyttelsesområder er udpeget efter EF-direktiv af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (79/409/EØF) - med senere ændringer.</p> <p>EF-habitatområder er udlagt efter EF-direktiv af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (92/43/EØF) - med senere ændringer.</p> <p>Ramsarområder er udpeget efter bekendtgørelse nr. 26 af 4. april 1978 om Ramsar-Konventionen og nr. 55 af 11. august 1987.</p> <p>De 3 beskyttelsesområder udgør nu en del af internationale naturbeskyttelsesområder, jfr. bekendtgørelse nr. 477 af 7. juni 2003 om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder.</p>
Lavbundsarealer	Lavtliggende områder har amtet udpeget med

<i>Udpegning</i>	<i>Forklaring</i>
	<p>henblik på at genskabe vådområder hvor det er muligt. I disse områder kan der med økonomisk støtte fra staten gennemføres vådområdeprojekter, hvis lodsejerne er interesserede. Vådområder medvirker til at reducere kvælstofudvaskningen. Lavbundsarealer skal så vidt muligt friholdes for byggeri og anlæg, der kan forringe muligheden for at genskabe værdifulde naturområder.</p>
Landskaber (uforstyrret, værdifuldt, særligt værdifuldt)	<p>De uforstyrrede landskaber er udpeget ud fra undersøgelser om landskabernes upåvirkethed af tekniske anlæg, i områder der også er udpeget som værdifulde landskaber.</p> <p>De uforstyrrede landskaber skal friholdes for bebyggelse og anlæg, der ikke er lokalt nødvendige. Hvis der gives tilladelse til byggeri eller anlæg skal der ske en nøje tilpasning til landskabet</p> <p>Værdifulde landskaber er områder, der i kraft af indhold og variation er særligt attraktive og derfor har en særlig værdi for friluftslivet. De værdifulde landskaber skal friholdes for bebyggelse og anlæg, der ikke er lokalt nødvendige. Hvis der gives tilladelse til byggeri eller anlæg skal der ske en nøje tilpasning til landskabet.</p>
Kulturmiljø	<p>Kulturmiljøer er områder der rummer markante træk, som afspejler den menneskelige aktivitet i Danmark gennem tiderne. Det kan for eksempel være gravhøje, voldsteder, herregårde, landsbymiljøer, fabriksanlæg m.v. Amterne har udpeget en række områder, man ønsker at beskytte, fordi de rummer særligt værdifulde spor og fortællinger om vores fælles kulturarv.</p> <p>Kulturhistoriske helheder og enkeltelementer skal beskyttes. Der skal derfor tages særligt hensyn til de kulturhistoriske værdier ved anlæg og ombygning. Karakteristiske kulturmiljøer skal i nødvendigt omfang plejet. For eksempel bør myndighederne undgå at bygge og anlægge, udstykke landbrugsejendomme samt udlægge jordbrugsparcer i visse områder, hvis det påvirker kultursporenes tilstand så mulighederne for at opleve, undervise og forske i landskabets kulturhistorie forringes.</p>

Udpegning	Forklaring
Naturbeskyttelseslovens §3	<p>En række naturtyper er beskyttet efter § 3 i naturbeskyttelsesloven:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Søer og vandhuller, der har et naturligt plante- og dyreliv, er beskyttet, hvis arealet er på mindst 100 m². ➤ Moser, enge, strandenge, strandsumpe, heder og overdrev er beskyttet, hvis de hver for sig eller i sammenhæng har et areal på mindst 2.500 m². Mindre moser er beskyttet, hvis de ligger ved beskyttede vandløb og søer. I byzone gælder særlige regler. ➤ Alle vandløb er omfattet af vandløbsloven. En stor del af disse vandløb, er også omfattet af beskyttelsen efter naturbeskyttelsesloven. <p>I §3-områderne må man fortage ændringer i tilstanden uden dispensation fra amtet (efter 1.1.07 Kommunen).</p> <p>Et § 3-område kan i årenes løb ændre sig så meget, at det ikke længere er beskyttet. Områder, som i dag ikke er omfattet af § 3, kan omvendt ændre sig, så de bliver omfattet af beskyttelsen. Der er tale om en vejledende registrering, som er foretaget på grundlag af kort og luftfoto, suppleret med besigtigelser. Om et konkret areal er omfattet af beskyttelsen eller ej, vil i tvivlstilfælde blive afgjort ved en besigtigelse og vurdering af arealet.</p> <p>Det er altså de faktiske forhold på arealet, der afgør, om et areal er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 eller ej. Der kan derfor være arealer, der er omfattet af beskyttelsen, som ikke fremgår af amternes kortmateriale.</p>
Beskyttelseslinjer (skov, søer og åer)	<p>Skovbyggelinjens formål er at sikre skovenes værdi som landskabelement og bevare skovbrynene som værdifulde levesteder for plante og dyreliv og at beskytte skovene mod blæst. Skovbyggelinjen er på 300 meter regnet fra skovbrynet. Beskyttelseslinjen udlægges for alle offentligt ejede skove, samt private skove med et areal mindst 20 ha eller for mindre skove hvis de sammen med andre skove, anses for at være sammenhængende skove. Inden for skovbyggelinje er det forbudt at placere bebyggelse (bygninger, skure, campingvogne, master m.v.).</p> <p>Sø- og åbeskyttelseslinjens formål er at sikre søer</p>

<i>Udpegning</i>	<i>Forklaring</i>
	<p>og åer samt deres nærmeste omgivelser som værdifulde landskabselementer og som levesteder for plante- og dyrelivet. Sø- og åbeskyttelseslinjen er 150 meter regnet fra søbredden ved normal vandstand og vandløbslinjen (vandløbets vandkant ved normal vandstand). Der er indenfor sø- og åbeskyttelseslinjen tale om et generelt forbud mod ændringer. Søbeskyttelseslinjen gælder for søer med en vandflade på mindst 3 ha. og for vandløb, som amtet har registreret med en beskyttelseslinje.</p>
Fredninger	<p>En del af det danske landskab er beskyttet ved fredninger. Det betyder, at der for den enkelte ejendom er fastlagt regler, der bestemmer, hvordan ejendommen må bruges. Fredningerne er gennemført efter kendelse afsagt af en fredningsdomstol.</p> <p>Nogle fredninger har et geologisk sigte andre et kulturhistorisk, biologisk, rekreativt og/eller landskabeligt sigte. Fredningerne kan være meget gamle og afspejler derfor forskellige tiders syn på beskyttelsesbehovet. Nogle fredninger beskytter et enkelt træ, andre store landskabsområder.</p> <p>Fredningernes bestemmelser er tinglyst på den enkelte ejendom og kan læses i tingbogen. I fredede områder må der ikke gennemføres aktiviteter, som ikke er tilladt efter kendelsen for det pågældende areal.</p>

			eksisterende							
66	Ebeltoft Kommune	Boliger	Ny bolig til erstatning for eksisterende	nej	nej	nej	nej	nej	ja	nej

	Kommune	virksomhed	værkstedbygning							
14	Silkeborg Kommune	mindre virksomhed	Toiletoprholdsrum i tidligere foderhos	nej	nej	ja	nej	nej	ja	ja
15	Silkeborg Kommune	mindre virksomhed	Indretning af smede og maksinværksted	nej	nej	nej	nej	nej	nej	nej
16	Silkeborg Kommune	mindre virksomhed	Opførelse af hal	nej	nej	nej	nej	nej	nej	nej
17	Silkeborg Kommune	mindre virksomhed	Opførelse af lagerhal (tidl. Udendørs)	nej	nej	ja	nej	nej	ja	ja
18	Silkeborg Kommune	mindre virksomhed	Stålhald, Silkeborg Golfklub	nej	nej	ja	nej	nej	ja	nej
19	Silkeborg Kommune	mindre virksomhed	Opførelse af maskinhus	nej	nej	nej	nej	nej	nej	nej
20	Nørhald Kommune	mindre virksomhed	Opførelse af 750 kvm lagerbygning	nej	nej	nej	nej	nej	nej	nej
21	Nørhald Kommune	mindre virksomhed	72 kvm kunstsmedje	nej	nej	nej	nej	nej	nej	nej
22	Nørhald Kommune	mindre virksomhed	Smedeværksted	nej	nej	nej	nej	nej	nej	nej
23	Nørhald Kommune	mindre virksomhed	Støvring Auto	nej	nej	nej	nej	nej	nej	nej
24	Nørhald Kommune	mindre virksomhed	Tilbygning til autoværksted	nej	nej	nej	nej	nej	ja	nej
25	Nørhald Kommune	mindre virksomhed	Maskinudstilling	nej	nej	nej	nej	nej	nej	nej
26	Nørhald Kommune	mindre virksomhed	Smedeværksted	nej	nej	nej	nej	nej	nej	nej
27	Brædstrup Kommune	mindre virksomhed	Hal til smedeværksted, nedlagt landbrug	nej	nej	nej	nej	nej	nej	nej
28	Brædstrup Kommune	mindre virksomhed	Bilsalg, nedlagt landbrug	nej	nej	nej	nej	nej	nej	nej
29	Brædstrup Kommune	mindre virksomhed	Nye bygninger på eksisterende landbrug, hvoraf nogle bygninger erstatter eksisterende bygninger.	nej	nej	ja	nej	nej	nej	nej
30	Brædstrup Kommune	mindre virksomhed	Servicebygning på eksisterende campingplads	nej	nej	ja	nej	nej	ja	nej

Bilag 5: De fem områder i Landsplanredegørelsen 2006

Bilag 5: De fem områder i Landsplanredegørelsen

I Landplansredegørelsen (2006)¹ opdeles Danmark i fem typer af vækstområder: Hovedstadsområdet, Sjælland, Østjylland, De mellemstore byregioner og Ydreområderne. Opdelingen har til sigte at pege på områdernes forskellige udviklingstrin og -potentiale samt de forskellige måder, hvorpå planlægning og udvikling håndteres. I det nedenstående gives en kort præsentation af de fem områder og de udfordringer, der er knyttet til planlægningen i fremtiden.

¹ For en nærmere præsentation af landsplanredegørelsens fem områder se: Skov- og Naturstyrelsen (2006): Landsplanredegørelse 2006 - Det nye Danmarkskort - planlægning under nye vilkår; kap. 2, side 44-67
<http://www.skovognatur.dk/Emne/Planlaegning/Landsplanlaegning/Landsplanredegørelse+2006/>



Hovedstadsområdet og Øresundsregionen

De trafikale udfordringer og den fremtidige byudvikling

Den oprindelige planlægning af den offentlige trafik i Hovedstadsområdet i fem fingre udfordres i dag af pendling på tværs af byfingrene. På grund af Hovedstadsområdets øgede velstand og det mere og mere differentierede arbejdsmarked foretrækkes privatbilismen frem for den offentlige trafik. Dertil kommer, at udviklingen på boligmarkedet har gjort det dyrt at bosætte sig i Hovedstadsområdet, hvilket yderligere presser privatbilismen, når der skal pendles til og fra arbejde.

Dette medfører en øget miljøbelastning og dermed et øget behov for skabelse af miljøzoner med krav om partikelfiltre på de ældste køretøjer, som pålægges bykommunerne af

regeringen. En udbygning af den trafikale infrastruktur, der appellerer til at tage den offentlige trafik, er nødvendig ud fra deisen; jo tættere nye boligområder placeres på bymidten, jo mindre samlet persontransport og bytrafik kræves der. Det påpeges desuden, at der er uudnyttede byudviklingspotentialer inden for den eksisterende fingerbystruktur, som ligger for enden af Hillerød-, Frederikssund- og Køge-fingrene.

Omdannelse af erhvervsområder

Bevarelse af en bred vifte af erhvervs- og virksomhedstyper ønskes, ifølge Landplansredegørelsen, bevaret i hovedstaden. Derudover er der overvejelser om omdannelsesmodne ældre erhvervsarealer, som for mange af kommunerne er de eneste muligheder for nye boliger, arealer til offentlige formål og rekreativ anvendelse.

Boligbyggeri

Derudover har stigende priser medført en øget udflytning blandt unge familier til periferien af hovedstadsområdet, og denne pendling er yderligere med til at belaste transporten. Der er på trods af prisstigningen stadig ikke nok nye boligbyggerier og stadig uudnyttede boligmarkeder.

Rekreative områder

En sikring af, at byudviklingen uden for fingerbyen alene er af lokal karakter i tilknytning til kommuncentrene skal, ifølge Landplansredegørelsen, være med til at sikre varieret landskab og natur.

Øresundsregionen

Øresundsregionen ses som et område med stort udviklingspotentiale. Langt flere danskere flytter til Skåne end svenskere til Danmark bl.a. pga. boligpriser og leveomkostninger. Der findes et stigende samarbejde mellem erhvervsvirksomheder bl.a. med Medicon Valley på tværs af sundet, som på sigt betyder udviskning af lovgivningsforskelle mellem landene mhp. forretningslivet.

Et miljøprogram udarbejdet af de to lande skal sikre en miljøvenlig udvikling i Øresundsregionen, herunder den fysiske planlægning, hvor det anbefales, at udviklingen af byvæksten primært sker i forbindelse med banelinier.

I forbindelse med den ændrede planlov, hvor Hovedstadsregionen får det regionale ansvar for Øresundsregionen, kan det være hensigtsmæssigt at etablere et samarbejde mellem Region Skåne, Københavns Kommune samt Malmö Kommune omkring fremtidigt planlægningsarbejde.

Sjælland

Samarbejde om fysisk planlægning som redskab til at afhjælpe trængselsproblemer

Som i Hovedstadsområdet er også resten af Sjælland præget af den øgede pendling bl.a. pga. den stigende udflytning fra Hovedstadsområdet til Vest-, Midt- og Sydsjælland.

Undgå utilsigtet byspredning

Her bliver det, som med Hovedstadsområdet, gældende at koncentrere byudviklingen omkring købstæderne og stationsbyerne, for at undgå en øget privatbilisme og den deraf følgende miljøbelastning.

Østjylland

Udvikling mod sammenhængende bybånd mellem byerne Kolding og Randers med stor befolkningstilvækst og arbejdsdeling

Udvikling fra store separate købstæder med hver sit opland til, at landsdelen i højere grad nu flettes sammen pga. befolkningstilvækst og ny arbejdsdeling. Dette vil på sigt komme til at betyde, at arbejdsmarkedet mellem landsdelens større byer sammenflettes. Byområderne omkring motorvejene integreres, hvilket betyder, at mindre byer efterhånden kommer til at fungerer som forstæder for de større.

Planlægningsmæssige udfordringer: Sikre kvaliteten i det østjyske land landskab OG sikre hensynet til infrastrukturen

Erhvervsvirksomheder langs motorvejsnettet har medført, at flere landområder er præget af spredt byvækst og erhvervsbyggeri. Den øgede trafik i forbindelse med erhvervsforøgelsen er svær at omlægge til kollektiv trafik pga. motorvejsnettet.

Det gør det vigtigt at fastholde, at bytilvækst sker omkring byerne, således at forskel mellem land og by bevares. Det er evt. hensigtsmæssigt med et fingersystem som i hovedstadsområdet for at undgå en miljøbelastning pga. privatbilisme.

De mellemstore byregioner

Stabil økonomisk vækst, der ligger nær landets gennemsnit, præger De mellemstore byregioner. Området består af byer og deres oplande, der har forskellige karaktertræk i kraft af erhverv, landskaber og natur. Det vurderes at være vigtigt, at byvæksten ikke presses for meget ud i de rekreative områder og vigtigt fortsat at holde liv i bymidterne. Desuden at planlægge oplandenes adgang til de større byer via infrastrukturel planlægning samtidig med, at det lokale liv bevares.

Regionsrådene skal samarbejde med henblik på rollefordelingen i området, da de store byer er meget spredt og har mange forskelligartede funktioner.

Erhvervsklynger i området har virket hensigtsmæssigt, da det har fremmet videndeling og lokalområdets konkurrencedygtighed. Der skal dog tages hensyn til nuancering for den enkelte virksomheds overlevelse, da det inden for visse områder gælder, at den globale udfordring gør det svært at opretholde konkurrenceevnen.

Ydreområderne

Ydreområder defineres af Landplansredegørelsen som pendlingsregioner uden byer med mindre end 20 000 indbyggere. Områderne er forskellige, men deres fælles udviklingsvilkår består i, at de er beliggende langt fra store byer. Nogle af dem klarer sig godt med et relativt alsidigt erhvervsliv, mens andre har problemer med at fastholde deres nuværende arbejdspladser.

Fastholdelse af befolkningen

Derudover kan ydreområderne have svært ved at fastholde befolkningen - de ældre dominerer, de unge tager væk for at få uddannelse og arbejdspladserne er nogle steder svære at fastholde.

Turisme og sommerhuse

Turismen spiller en vigtig rolle i ydreområderne på trods af, at det har været by- og erhvervsturismen, der har haft fremgang de senere år. Da der i ydreområderne ofte er ledige helårsboliger, har man nogle steder ophævet bopælspligten, hvilket har medført en generel stigning i huspriserne pga. øget salg af sommerhuse. Dette kan på den anden side medføre en udhulning af landsbysamfundenes helårsliv.

Aktive bosætningsstrategier kan afhjælpe nogle af problemerne i ydreområderne. Nogle kommuner har haft gode erfaringer med at tiltrække eksempelvis børnefamilier ved at satse på gode, billige boliger, nærmiljø og attraktive omgivelser. Dette kan medføre øget iværksættervirksomhed og tiltrække uddannede tilflyttere.

Planlægning

Et planlægningsmål er, ifølge Landplansredegørelsen, at fremme og lægge vægt på natur- og kulturmæssige forhold i ydreområderne og via arbejdsdeling med de større kommuner at lade områderne her udvikle sig hen imod såkaldte 'slow cities' og således vende udviklingen fra at mangle vækst til noget positivt - at bevare områdernes egnskarakteristika.

Landzone

Derudover fremhæver Landplansredegørelsen, at: 'Lokale udviklingsønsker, f.eks. i form af udstyknings eller bebyggelse i regionalt værdifulde landskabsområder kan komme til at tilsidesætte hensynet til varetagelsen af de overordnede og langsigtede natur- og landskabshensyn. Det er kommunernes ansvar at sikre, at et områdes naturmæssige, landskabelige eller kulturhistoriske værdier både kan bruges aktivt til at fremme ydreområdernes bosætningspotentiale og samtidig kan opretholdes for lokalbefolkningen og for eftertiden.' (side 66).

Bilag 6: Oversigt over kommuner i undersøgelsen

Bilag 6: Oversigt over kommuner, der deltog i undersøgelsen

	Deltog i AKF-undersøgelsen i 2004	Størrelse befolkning 2006	Størrelse areal (km ²)	Landzoneareal i km ²	Det relative landzoneareal
Ballerup Kommune	1	46654	34.09	13.157	38.59%
Dragør Kommune	1	13154	18.14	13.283	73.23%
Glostrup Kommune	1	20699	13.31	1.125	8.45%
Herlev Kommune	1	27023	12.04	2.677	22.23%
Hvidovre Kommune	1	49762	21.91	3.705	16.91%
Høje-Taastrup Kommune	1	46257	78.41	55.464	70.74%
Ledøje-Smørum Kommune	1	10797	31.33	27.665	88.30%
Rødovre Kommune	1	36506	12.12	0.394	3.25%
Søllerød Kommune	1	31920	39.77	24.683	62.07%
Tårnby Kommune	0	39708	64.95	50.262	77.39%
Vallensbæk Kommune	1	12230	9.15	3.977	43.46%
Værløse Kommune	1	18633	33.99	25.550	75.17%
Farum Kommune	1	18737	22.69	15.753	69.43%
Frederikssund Kommune	0	19144	40.73	29.227	71.76%
Frederiksværk Kommune	1	20691	89.56	61.642	68.83%
Hillerød Kommune	1	38102	132.75	113.946	85.84%
Skævinge Kommune	1	9435	45.57	45.000	98.75%
Slangerup Kommune	0	6225	68.44	41.520	60.67%
Ølstykke Kommune	1	15681	29.12	22.250	76.41%
Greve Kommune	1	47968	60.18	33.253	55.26%
Hvalsø Kommune	1	7843	72.02	68.876	95.63%
Lejre Kommune	1	8852	88.17	84.048	95.33%
Ramsø Kommune	1	9412	67.60	60.236	89.11%
Roskilde Kommune	1	55050	80.76	53.142	65.80%
Skovbo Kommune	0	15183	131.74	123.680	93.88%
Solrød Kommune	1	20877	39.99	29.756	74.41%
Vallø Kommune	1	10373	83.83	78.288	93.39%
Bjergsted Kommune	1	7994	138.62	128.275	92.54%
Dianalund Kommune	1	7468	67.05	62.614	93.38%
Dragsholm Kommune	1	13882	152.47	134.354	88.12%
Fuglebjerg Kommune	1	6603	140.60	138.467	98.48%
Gørlev Kommune	1	6545	92.06	82.757	89.89%
Hvidebæk Kommune	1	5557	98.26	94.979	96.66%
Høng Kommune	1	8430	144.59	140.721	97.32%
Jernløse Kommune	1	6010	102.57	99.623	97.13%
Korsør Kommune	1	20873	74.57	63.076	84.59%
Nykøbing-Rørvig Kommune	1	7697	39.99	22.393	56.00%
Ringsted Kommune	1	31094	295.48	279.235	94.50%
Sorø Kommune	1	15584	149.32	142.496	95.43%
Stenlille Kommune	1	5634	93.56	91.720	98.03%
Fladså Kommune	0	7730	132.50	128.559	97.03%

	Deltog i AKF-undersøgelsen i 2004	Størrelse befolkning 2006	Størrelse areal (km2)	Landzoneareal i km2	Det relative landzoneareal
Holeby Kommune	1	3892	116.07	113.145	97.48%
Langebæk Kommune	1	6340	100.74	97.264	96.55%
Møn Kommune	1	11572	237.12	229.009	96.58%
Nykøbing Falster Kommune	1	25464	133.80	118.690	88.71%
Nørre Alslev Kommune	1	9618	181.20	177.256	97.82%
Præstø Kommune	1	7758	106.88	103.679	97.01%
Rødby Kommune	1	6511	120.37	112.037	93.08%
Sakskøbing Kommune	1	9296	176.36	172.551	97.84%
Sydfalster Kommune	1	6922	113.31	99.245	87.59%
Vordingborg Kommune	1	20740	176.41	161.095	91.32%
Bogense Kommune	1	6487	101.60	98.046	96.50%
Egebjerg Kommune	1	8924	123.83	120.208	97.07%
Ejby Kommune	1	10192	162.73	156.411	96.12%
Glamsbjerg Kommune	0	5924	91.43	88.460	96.75%
Kerteminde Kommune	1	11011	143.12	136.987	95.72%
Munkebo Kommune	1	5811	19.28	13.876	71.97%
Nyborg Kommune	1	19134	83.57	74.835	89.55%
Nørre Aaby Kommune	1	5626	64.89	61.002	94.01%
Odense Kommune	1	186595	304.34	207.260	68.10%
Otterup Kommune	1	11023	168.61	161.836	95.98%
Ringe Kommune	1	11269	153.95	147.415	95.76%
Ryslinge Kommune	1	6920	81.69	78.202	95.73%
Svendborg Kommune	1	43052	172.80	150.249	86.95%
Sydlangeland Kommune	1	4034	120.82	116.786	96.66%
Søndersø Kommune	1	11366	181.36	175.552	96.80%
Tranekær Kommune	0	3439	107.45	103.096	95.95%
Ullerslev Kommune	1	5190	54.33	51.331	94.48%
Vissenbjerg Kommune	1	6115	47.39	43.748	92.31%
Ørbæk Kommune	0	6884	138.34	134.327	97.10%
Aarup Kommune	1	5461	80.56	77.727	96.48%
Augustenborg Kommune	1	6525	53.31	50.949	95.57%
Bredebro Kommune	1	3644	150.51	127.955	85.01%
Broager Kommune	1	6362	43.38	39.489	91.03%
Gram Kommune	1	4867	131.36	129.033	98.23%
Gråsten Kommune	1	7218	56.65	52.449	92.58%
Haderslev Kommune	1	31544	272.17	257.262	94.52%
Højer Kommune	1	2801	116.85	115.115	98.52%
Lundtoft Kommune	1	6150	137.15	134.848	98.32%
Løgumkloster Kommune	1	6771	200.21	196.588	98.19%
Nordborg Kommune	1	13893	124.78	115.124	92.26%
Nørre-Rangstrup Kommune	1	9510	301.98	294.619	97.56%
Rødding Kommune	1	10995	273.27	266.776	97.62%
Skærbæk Kommune	1	7172	360.23	297.012	82.45%
Sundeved Kommune	1	5286	69.34	66.469	95.86%
Sydals Kommune	1	6531	94.66	89.553	94.60%

	Deltog i AKF-undersøgelsen i 2004	Størrelse befolkning 2006	Størrelse areal (km2)	Landzoneareal i km2	Det relative landzoneareal
Tinglev Kommune	1	10115	326.15	316.594	97.07%
Tønder Kommune	1	12285	184.59	176.191	95.45%
Vojens Kommune	1	16685	298.46	285.456	95.64%
Billund Kommune	1	8632	154.54	144.005	93.18%
Blaabjerg Kommune	1	6440	254.39	243.606	95.76%
Blåvandshuk Kommune	1	4357	222.80	199.043	89.34%
Bramming Kommune	1	13708	169.61	162.533	95.83%
Esbjerg Kommune	1	81908	220.91	169.256	76.62%
Ribe Kommune	1	18139	351.98	342.264	97.24%
Ølgod Kommune	1	11265	246.68	239.404	97.05%
Brædstrup Kommune	0	8857	201.29	171.000	84.95%
Horsens Kommune	1	59550	188.84	155.299	82.24%
Kolding Kommune	1	63751	238.64	198.306	83.10%
Lunderskov Kommune	1	5574	95.71	92.715	96.87%
Nørre-Snedede Kommune	1	7207	254.02	249.371	98.17%
Tørring-Uldum Kommune	1	12650	189.45	182.394	96.28%
Vamdrup Kommune	1	7566	101.55	96.590	95.12%
Vejle Kommune	1	56117	143.98	111.802	77.65%
Brande Kommune	1	8919	188.11	179.096	95.21%
Egvad Kommune	1	9460	376.67	371.373	98.59%
Holmsland Kommune	1	5193	94.61	70.500	74.52%
Holstebro Kommune	1	41479	351.00	325.199	92.65%
Ikast Kommune	1	23402	294.28	275.559	93.64%
Lemvig Kommune	0	17899	465.72	455.534	97.81%
Skjern Kommune	1	13146	327.51	320.512	97.86%
Struer Kommune	1	19113	174.60	159.792	91.52%
Thyborøn-Harboøre Kommune	0	4584	42.44	38.283	90.20%
Trehøje Kommune	1	9986	295.77	288.257	97.46%
Ulfborg-Vemb Kommune	1	6938	225.52	217.695	96.53%
Videbæk Kommune	1	12107	289.19	280.682	97.06%
Vinderup Kommune	1	8045	223.68	218.313	97.60%
Ebeltoft Kommune	1	15006	275.57	251.084	91.11%
Hadsten Kommune	1	11969	139.05	132.708	95.44%
Hammel Kommune	1	10952	143.70	138.296	96.24%
Hinnerup Kommune	1	12233	76.26	70.869	92.93%
Hørning Kommune	1	8753	67.71	63.817	94.25%
Mariager Kommune	1	8237	201.09	193.032	95.99%
Nørhald Kommune	1	8706	201.03	199.719	99.35%
Nørre Djurs Kommune	1	7665	236.67	228.248	96.44%
Odder Kommune	1	21332	225.13	214.507	95.28%
Purhus Kommune	0	8655	168.72	164.719	97.63%
Randers Kommune	1	62524	153.64	123.804	80.58%
Rosenholm Kommune	1	10483	140.94	136.177	96.62%
Ry Kommune	0	11451	152.44	143.177	93.92%
Rønde Kommune	1	7135	101.16	95.963	94.86%

	Deltog i AKF-undersøgelsen i 2004	Størrelse befolkning 2006	Størrelse areal (km2)	Landzoneareal i km2	Det relative landzoneareal
Silkeborg Kommune	1	55906	255.27	224.291	87.86%
Sønderhald Kommune	1	8685	137.81	134.148	97.34%
Them Kommune	1	7150	210.36	205.647	97.76%
Århus Kommune	1	295513	468.87	352.664	75.22%
Bjerringbro Kommune	1	14013	206.57	196.764	95.25%
Fjends Kommune	1	8244	236.19	231.590	98.05%
Hanstholm Kommune	1	5729	216.09	201.853	93.41%
Karup Kommune	1	6718	162.61	157.318	96.75%
Kjellerup Kommune	1	14025	255.49	245.965	96.27%
Morsø Kommune	1	22333	367.67	350.590	95.35%
Sallingsund Kommune	1	6054	99.46	93.101	93.61%
Skive Kommune	0	27972	230.35	207.518	90.09%
Spøttrup Kommune	1	7854	189.46	179.283	94.63%
Sydthy Kommune	1	11136	321.92	304.935	94.72%
Tjele Kommune	1	8669	273.40	268.878	98.35%
Aalestrup Kommune	1	7557	175.73	171.105	97.37%
Brovst Kommune	0	8281	222.72	212.196	95.27%
Brønderslev Kommune	1	20104	316.95	306.079	96.57%
Dronninglund Kommune	1	15209	316.23	306.069	96.79%
Fjerritslev Kommune	1	8421	289.65	280.790	96.94%
Hals Kommune	1	11699	190.70	177.506	93.08%
Løkken-Vrå Kommune	1	8814	180.65	170.761	94.53%
Nibe Kommune	1	8368	185.45	174.463	94.08%
Nørager Kommune	1	5564	167.66	164.835	98.32%
Pandrup Kommune	1	10612	189.67	164.267	86.61%
Sindal Kommune	1	9430	241.61	236.204	97.76%
Skagen Kommune	1	11488	142.90	127.039	88.90%
Sæby Kommune	1	17945	326.17	306.969	94.11%
Aabybro Kommune	1	11390	170.88	161.980	94.79%
Aalborg Kommune	1	163952	560.30	474.711	84.72%