

Notat

MILJØMINISTERIET

Skov- og Naturstyrelsen

Landsplanområdet
J.nr. sns-144-00013
Ref. fth
Den 6. september 2007

Redegørelse til Folketingets Miljø- og planlægningsudvalg om den af COWI gennemførte undersøgelse af kommunernes praksis i landzonesager i årene 2004 og 2005.

Forhistorie.

I juni 2005 modtog Folketingets Miljø og Planlægningsudvalg en redegørelse om en undersøgelse af de daværende kommuners administration igennem 2003 af planlovens landzonebestemmelser, efter at administrationskompetencen ved Lov nr. 383 af 6. juni 2002 var blevet overført til kommunerne.

Miljøministeriets samlede vurdering af undersøgelsen var, at konklusionerne ikke var alarmerende, men at analysegrundlaget baseret på kun et år var for spinkelt. Miljøministeren lovede derfor en opfølgende undersøgelse. Den nye undersøgelse iværksattes i foråret 2006. Undersøgelsen bygger videre på den foregående undersøgelse og dækker årene 2004 og 2005, og endvidere er resultaterne opdelt i de samme 5 områder som Landsplanredegørelse 2006: Hovedstadsområdet, Sjælland, Østjylland, De mellemstore byregioner og Yderområderne.

Resumé

Samlet set vurderes det, at der kun har været svage stigninger i antallet af sager og tilladelser i landzonen siden den foregående undersøgelse. Indenfor de forskellige sagstyper har der i flere tilfælde været tale om en stigning i antallet af tilladelser fra 2003 til 2004 efterfulgt af et fald i 2005. Herudover kan der ikke tegnes et entydigt billede, idet udviklingen har været forskellig fra område til område. I nogle områder har der været stigninger indenfor en eller flere sagstyper, men fald indenfor andre og omvendt i andre områder.

Nye boliger.

Antallet af landzonesager pr. kommune steg fra 2003 til 2004 og forblev på samme niveau i 2005, mens antallet af landzonetilladelser pr. kommune steg jævnt igennem de tre år. Der har været forholdsvis flere landzonesager og landzonetilladelser i Østjylland og i De mellemstore byregioner, som samlet tegner sig for mellem halvdelen og to tredjedele af alle sager i de tre år.

Nye virksomheder.

Antallet af landzonetilladelser pr. kommune til nye virksomheder eller væsentlige udvidelser udenfor afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder steg samlet set fra 2003 til 2005, men udviste dog et mindre fald i 2005. Stigningen ses i Østjylland og i mindre grad i Yderområderne, mens det i resten af landet enten har været status quo eller et fald.

Mindre butikker i overflødiggjorte landbrugsbygninger.

Lovændringen gav mulighed for, efter anmeldelse til kommunen, at etablere mindre butikker i overflødiggjorte landbrugsbygninger. Antallet af anmeldelser er steget især i sidste halvdel af perioden, men med et samlet tal for de tre år på 350 anmeldelser er der ikke tale om en markant udvikling. De anmeldte butikker er jævnt spredt over landet, men ses især i de mellemstore byregioner med ca. halvdelen af alle anmeldelser.

Fritliggende gyllebeholdere.

De nye regler for fritliggende gyllebeholdere gav landmanden en umiddelbar ret til landzonetilladelse. Antallet af landzonetilladelser faldt fra 2003 til 2004 og forblev på samme niveau i 2005. Tal fra Gødningsbeholderkontrollen bekræfter den faldende tendens. Geografisk set koncentrerer tilladelseerne sig i nord-, vest-, og syddjylland.

Byggetilladelser / anmeldelser om byggeri, som ikke længere kræver landzonetilladelse.

På landsplan har der været en lille stigning i antallet af byggetilladelser til ibrugtagning af én bolig i overflødiggjorte landbrugsbygninger, mens antallet af byggetilladelser til boliger til generationsskifte og medhjælperboliger er faldet.

Antallet af byggetilladelser pr. kommune til udvidelser af mindre virksomheder i det åbne land steg kun lidt igennem de tre år.

Klagesager i Naturklagenævnet.

Der er gennemført en delundersøgelse af klagesager i Naturklagenævnet (NKN). Den dækker 6 år, tre år før og tre år efter lovændringen i 2002 og omfatter gennemsnitlig 380 sager pr. år. Miljøministeriet hæfter sig især ved, at mere end halvdelen af sagerne omfatter sager vedrørende boliger og virksomheder. Antallet af klager over tilladelser er fra første til anden periode steget med 12 %, og heraf er andelen af sager om indklagede tilladelser, hvor NKN har skærpet betingelserne for tilladelseerne eller givet afslag, steget med 79 %. Antallet af klager over afslag er samtidig faldet med 29 %.

Kvalitativ delundersøgelse.

Der er gennemført en kvalitativ delundersøgelse, som baseres på interview af medarbejdere i 25 udvalgte kommuner. Der synes at være et misforhold imellem kommunernes opfattelse af situationen og Naturklagenævnets praksis. Kommunerne oplevede selv, at de sagsbehandlede ligeså restriktivt som amterne. Omvendt er andelen af klagesager over tilladelser fremsendt til Naturklagenævnet, hvor nævnet efterfølgende har skærpet vilkårene eller givet afslag, steget. Dette synes understøttet af udsagn fra flere kommuner om manglende kommunal administrationserfaring.

Miljøministeriets vurdering.

Samlet vurderer Miljøministeriet, at den nye undersøgelse giver et mere nuanceret billede af den faktiske udvikling i de tre undersøgte år. Ligeledes giver især undersøgelsen af klagesager hos NKN ny indsigt, som ikke var tilgængelig i den foregående undersøgelse. Dog har det ikke været muligt, udover den GIS baserede stikprøveundersøgelse, at afdække i større omfang, hvor de tilladte byggerier er placeret.

Miljøministeriet finder ikke, at der er behov for at gennemføre flere undersøgelser. Miljøministeriet vil følge op på undersøgelsen ved at sende den og redegørelsen til de nye kommuner, hvor ministeriet vil henlede opmærksomheden på den af Miljøministeriet udsendte landzonevejledning og på de 5 pejlemærker i Landsplanredegørelse 2006. Ministeriet vil ligeledes, i brevet til kommunerne, orientere om, at SNS, i kommende eksempelprojekter om kommuneplanlægning i det åbne land, vil fremhæve kommuneplanens muligheder for at fastsætte retningslinier, som grundlag for den løbende enkeltlagsbehandling efter planlovens landzonebestemmelser.

Undersøgelsen viser, at kommunernes praksis generelt set har været lidt mindre restriktiv end amterne var, men der er ikke tale om væsentlige ændringer.

Miljøministeriet finder det vigtigt at fremhæve, at både den første og den anden undersøgelse giver et billede af en administrationspraksis hos et stort antal kommuner, hvor de fleste ikke længere eksisterer. Rapportens værdi ligger således i at kunne afdække nogle tendenser, som vil kunne inddrages i en fremadrettet information til de nye kommuner.

Ligeledes bør undersøgelsen ses i lyset af, at kommunerne pr. 1. januar 2007 generelt er blevet større og nu skal integrere natur- og miljøforhold i en samlet kommunal arealplanlægning. Dette må formodes at ville få en indflydelse på de forhold, der inddrages i vurderingen af den enkelte sag, og på kvaliteten af sagsbehandlingen.

Oversigt over undersøgelsens mere konkrete resultater og talmateriale.

Den første undersøgelse udarbejdet af Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut, som kun omfattede året 2003, er baseret på besvarelser fra 223 kommuner, mens den nye undersøgelse udarbejdet af COWI er baseret på besvarelser fra 161 kommuner. 141 kommuner har deltaget i begge undersøgelser. I det følgende skelnes der imellem tal hidrørende fra alle kommuner og tal hidrørende kun fra de 141 kommuner. Ved opdeling af resultaterne i de 5 områder: Hovedstadsområdet, Sjælland, Østjylland, De mellemstore byregioner og Yderområderne, er der kun anvendt tal fra de 141 kommuner.

I det følgende præsenteres hovedtal samt nogle detaljerede bemærkninger i relation til boliger, virksomheder, fritliggende gyllebeholdere og mindre butikker. Ligeledes præsenteres hovedresultaterne af undersøgelsen af klager indgivet til Naturklagenævnet, den kvalitative interviewundersøgelse og GIS-undersøgelsen af udvalgte sager.

Hovedtal for alle deltagende kommuner.

I løbet af de tre år (fra 2003 til 2005) har samtlige deltagende kommuner behandlet ca. 14.500 landzonesager og de har givet lidt under 12.000 landzonetilladelser (tabel 3.2). Antallet af landzonesager pr. kommune er steget fra 26 til 29, mens antallet af landzonetilladelser pr. kommune er steget fra 21 til 24. Tilladelsesprocenten er steget fra 81 % til 83 %.

For de enkelte kategorier og totalt for de tre år, *gældende for alle kommuner, som har svaret i begge eller i en af de 2 undersøgelser*, kan følgende hovedtal opsummeres:

- 1048 landzonetilladelser til nye boliger. Antallet af landzonetilladelser steg fra 1,88 pr. kommune i 2003 til 2,16 pr. kommune i 2005, (tabel 4.1).
- 144 byggetilladelser til boliger til brug for generationsskifte og medhjælperboliger (kun byggetilladelse efter lovændring). Antallet af byggetilladelser pr. kommune faldt fra 0,38 i 2003 til 0,23 i 2005 (tabel 4.3).
- 274 byggetilladelser til ibrugtagning af én bolig i overflødiggjort landbrugsbygning (kun byggetilladelse efter lovændring). Antallet af byggetilladelse pr. kommune steg fra 0,45 i 2003 til 0,71 i 2005 (tabel 4.4).
- 857 landzonetilladelser til nye virksomheder og væsentlige udvidelser af virksomheder udenfor afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder. Antallet af landzonetilladelser pr. kommune steg fra 1,48 i 2003 til 1,68 i 2005 (tabel 5.1).
- 445 byggetilladelser til udvidelse af mindre erhvervsvirksomheder i det åbne land, etableret i tidligere landbrugsbygninger (kun byggetilladelse efter lovændring). Antallet af byggetilladelser pr. kommune steg fra 0,90 i 2003 til 0,96 i 2005 (tabel 4.5).
- 350 anmeldelser af mindre butikker (kun byggetilladelse efter lovændring). Antallet af anmeldelser pr. kommune steg fra 0,57 i 2003 til 1,02 i 2005 (tabel 6.1).
- 341 landzonetilladelser til fritliggende gyllebeholdere. Antallet af landzonetilladelser pr. kommune faldt fra 0,74 i 2003 til 0,55 i 2005 (tabel 7.1).

Hovedtal for de 141 kommuner fordelt på 5 områder.

Som gennemsnit for de 141 kommuner, som deltog i begge undersøgelser, steg tilladelsesprocenten fra 79 % til 83 %. I de tre år faldt antallet af landzonesager i Hovedstadsområdet (fra 304 til 257) og på Sjælland (fra 604 til 465), men steg i Østjylland (fra 990 til 1.088), i Yderområderne (fra 440 til 491) og især i De mellemstore byregioner (fra 1.568 til 1.964), (tabel 3.3).

I samme periode steg tilladelsesprocenten i Hovedstadsområdet (fra 63 % til 65 %), på Sjælland (fra 63 % til 77 %) og i Østjylland (fra 79 % til 84 %). I De mellemstore byregioner var tilladelsesprocenten på ca. 86 % i alle tre år. I Yderområderne faldt tilladelsesprocenten fra 89 % til 86 %. De mellemstore byregioner og Østjylland stod for omkring ¾ af de meddelte landzonetilladelser.

Nye boliger.

Blandt de 141 kommuner har der været markant flere landzonesager i områderne Østjylland og De mellemstore byregioner end i de øvrige områder og de to områders andel var på mellem halvdelen og to tredjedele af alle sager i de tre år. I Hovedstadsområdet og på Sjælland faldt antallet af landzonesager om nye boliger, mens antallet var relativt uændret i Yderområderne. (tabel 4.2).

Byggetilladelse til boliger til brug for generationsskifte og medhjælperbolig samt byggetilladelser til ibrugtagning af én bolig i overflødiggjorte landbrugsbygninger er ikke blevet opgjort på de 5 områder.

Nye virksomheder.

For de 141 kommuner, som deltog i begge undersøgelser, er der ikke store udsving i det samlede antal landzonesager, som var på ca. 270 pr. år. I Hovedstadsområdet faldt antallet af sager til det halve, fra 43 til 19. I områderne Sjælland og De mellemstore byregioner var tallet næsten status quo, hhv. ca. 30 og 120, mens tallet steg i Østjylland fra 43 til 64 og i Yderområderne fra 24 til 39, (tabel 5.2).

Byggetilladelser til udvidelser af mindre virksomheder i det åbne land er ikke blevet opdelt på de 5 områder.

Mindre butikker i overflødiggjorte landbrugsbygninger.

For de 141 kommuner er antallet af anmeldte butikker spredt jævnt over det meste af landet, dog mindre hyppigt i Hovedstadsområdet og på Sjælland end i Østjylland og Yderområderne. De mellemstore byregioner har haft flest anmeldelser med ca. 50 % af alle anmeldelser i hvert af de tre år. Kun i Østjylland steg antallet af anmeldelser, mens de øvrige områder havde et fald, (tabel 6.2).

Fritliggende gyllebeholdere.

For alle deltagende kommuner for de tre år er de 341 landzonetilladelser geografisk primært koncentreret i nord-, vest- og sønderjylland, hvor husdyrproduktionen er intensiv. I relation til de 5 områder er det Østjylland, De mellemstore regioner og Yderområderne.

Klagesager i Naturklagenævnet.

Undersøgelsen dækker 6 år, tre år før lovændringen i 2002 og tre år efter lovændringen. Undersøgelsen har ydermere set på principielle sager for perioden 2003 til 2006, som har været offentliggjort i *Naturklagenævnet Orienterer*.

Det samlede antal klager for de 6 år er 2269, fordelt med henholdsvis 1281 klager over tilladelser og 934 klager over afslag. I mere end ¼ af sagerne blev afgørelsen stadfæstet af Naturklagenævnet, (tabel 8.2). Særligt m.h.t. nye boliger og erhverv er der mange sager, hhv. 150 og 50 pr. år.

Der er flere klager over afslag før 2002, mens der efterfølgende er flere klager over tilladelser. Antallet af klager over afslag faldt med 29 % fra den første til den anden periode, mens antallet af klager over tilladelser steg med 12 % fra den første til den anden periode.

Om stigningen i klager over tilladelser, bemærkes det, at andelen af indklagede tilladelser, hvor der blev givet afslag / vilkårene for tilladelser blev skærpet af NKN, steg med 79 %, når man sammenligner gennemsnittet for hver af de to perioder.

Blandt sager medtaget i NKO for perioden 2003 til 2006 og som vedrører landzonebestemmelserne, har COWI registreret 22 boligsager, 7 erhvervsager og 7 landbrugssager. Det drejer sig særligt om landskabelige hensyn og sager i grænselandet imellem byzone og landzone, (tabel 8.3).

I rapporten præsenteres 5 sager i tekst og luffoto. De belyser tre generelle problemområder, hvor NKN har ændret en tilladelse til et afslag. Afslagene er begrundet i varetagelse af de planlægningsmæssige og landskabelige hensyn.

Kvalitativ undersøgelse

Rapporten indeholder resultaterne af en kvalitativ interviewundersøgelse af 25 udvalgte kommuner, som dækker Danmark bredt, såvel i størrelse som i indbyggertal.

Kommunerne finder selv, at antallet af sager ikke har ændret sig betragteligt, siden administrationen blev lagt ud i 2002. Kommunerne gør brug af Miljøministeriets vejledning og Naturklagenævnets retningslinier og de oplever selv, at de har administreret ligeså restriktivt som amterne. Generelt opleves den nye rolle som landzonemyndighed positivt. Flere kommuner har oplyst, at dialogen med borgerne kan medvirke til at afværge uheldige landzoneansøgninger og enkelte af de adspurgte kommuner har særskilt information på deres hjemmesider. Hovedparten af de adspurgte kommuner oplever, at sagstyperne bolig og erhverv er de største udfordringer. I 6 kommuner havde medarbejderne ingen erfaring forud for 2002 og i 7 kommuner føler man sig ikke fagligt rustet til opgaven (tabel 9.3). De fleste sager klares administrativt og behandles kun politisk, når administrationen har indstillet til afslag.

Kommunerne finder, at amtslige udtalelser er nødvendige i langt størstedelen af sagerne og alle kommuner har sendt sager til amtet, hvis der er givet afslag, eller hvis det har været tale om ansøgninger om tilladelser i områder, udpeget som særligt værdifulde landskaber.

Hovedparten af kommunerne mener, at udviklingen i landzonen skal tilskrives den økonomiske udvikling, planlovsændringerne (i mindre grad) og kommunernes overtagelse af administrationsansvaret. En enkelt kommune oplever, at ændringen har skabt "mere gang i hjulene".

GIS baseret konflikt analyse

En GIS konfliktanalyse er gennemført for 138 sager. COWI har bedt de 25 kommuner om at levere adresser på udvalgte sagstyper, inden for hvilke de har relativt mange sager og som de har givet landzonetilladelser til. Disse konkrete sagers adresser er blevet sammenholdt med en række temaer, som i amternes regionplaner er udpeget som særlige beskyttelsesområder. Det drejer sig om Natura 2000 områder, lavbundsarealer, landskaber udpeget som 1) uforstyrrede landskaber, 2)

værdifulde landskaber og 3) særlig værdifulde landskaber, kulturmiljøer, områder omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, beskyttelseslinier (skov, søer og åer) og fredninger, (bilag 4).

COWI har herefter udarbejdet 4 lister over henholdsvis boliger, mindre virksomheder, mindre butikker og fritliggende gyllebeholdere. For 3 af de 4 lister er der på basis af adresselisterne tale om en entydig bestemmelse af den enkelte byggesag og derfor en rimelig sikkerhed i vurderingen af den enkelte bygnings eventuelle konflikt med regionplan udpegede beskyttelsesområder. For den fjerde liste om fritliggende gyllebeholdere er der derimod en større grad af usikkerhed, idet den enkelte gyllebeholder som fritliggende vil være placeret på spredningsarealet og derfor potentielt kan være omfattet af beskyttelsesbestemmelser, som selve landbrugsejendommen baseret på dennes adresse ikke er omfattet af.

Listen over nye boliger omfatter 66 sager, af hvilke 12 sager er i konflikt med to eller flere forhold. Listen over virksomheder i det åbne land omfatter 39 sager, af hvilke 7 sager er i konflikt med to eller flere forhold. Listen over mindre butikker omfatter 11 sager, af hvilke der er registreret et enkelt tilfælde af konflikt. Listen over fritliggende gyllebeholdere omfatter 22 sager, af hvilke der er 10 sager, der er i konflikt et eller flere forhold.

Det er efter Miljøministeriets opfattelse tvivlsomt, hvad der kan konkluderes på baggrund af denne delundersøgelse, da det ville have forudsat en mere detaljeret gennemgang og vurdering af de enkelte sager.