

Udviklingen i landzone efter ændringerne i planlovens landzonebestemmelser

af

Trine Bille
Henrik Christoffersen
Erik Wulff

akf forlaget
december 2004

Forord

Denne rapport er resultatet af et projekt, som akf har gennemført for Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, med henblik på at belyse udviklingen i landzone efter ændringerne i planlovens landzonebestemmelser, som trådte i kraft 1. september 2002. Miljøministeriet ønskede på denne baggrund dels at få gennemført en undersøgelse af landzonesager i kommunerne i 2003, dels en analyse af klagesager i Naturklagenævnet med henblik på at belyse eventuelle konsekvenser af lovændringen.

Det skal understreges, at det med de valgte tilgange til problemstillingen er begrænset, hvor meget der på nuværende tidspunkt kan konkluderes vedr. udviklingen i landzone efter ændringerne af planloven. Undersøgelsen af landzonesager i kommunerne er gennemført for 2003, men det er tanken i de kommende år at følge undersøgelsen op af tilsvarende og måske også med dybtgående undersøgelser, hvorved det bliver muligt at følge udviklingen. Med hensyn til undersøgelsen af klagesager i Naturklagenævnet har den nye lov endnu kun været i kraft i forholdsvis kort tid, hvilket begrænser muligheden for konklusioner, og det har desuden vist sig, at en hel del sager vedr. 2002 og 2003 endnu ikke er afgjorte. Men der er med de gennemførte analyser dannet et afsæt, som der kan fremover kan tages udgangspunkt i.

Det bør for god ordens skyld bemærkes, at de medtagne data fra Naturklagenævnet er opgjort pr. 30. april 2004, hvorfor sager, der er indkommet eller afgjort efter dette tidspunkt, ikke er medtaget i undersøgelsen.

Seniorforsker, ph.d. Trine Bille har udarbejdet rapporten i samarbejde med forskningsleder Henrik Christoffersen samt stud.scient.ocean. Erik

Wulff, der desuden har udførte det statistiske dataarbejde i forbindelse med projektet.

akf takker alle, der har bidraget til undersøgelsens gennemførelse, ikke mindst Naturklagenævnet, der har bidraget med data, samt de mange kommuner, der har givet sig tid til at svare på spørgeskemaet. Desuden en tak til professor, dr.polit. Christian Hjorth-Andersen, Københavns Universitet, professor Helle Tegner Anker, KVL samt forskningsleder Lars Gårn Hansen og forsker Lars Ravn-Jonsen, akf, der alle har gennemlæst og kommenteret manuskriptet.

Trine Bille

December 2004

Indhold

Sammenfatning.....	7
1 Baggrund	14
2 Formål og metode	18
2.1 Formål.....	18
2.2 Metodediskussion	19
2.3 Projektets to dele	22
3 Undersøgelse af landzonesager i kommunerne i 2003	23
3.1 Metode og fremgangsmåde	23
3.2 Svarprocent og bortfald.....	25
3.3 Hovedresultater.....	26
3.3.1 Antal landzonesager i alt	26
3.3.2 Landzonesager uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder	29
3.3.3 Byggetilladelser, som ikke længere kræver landzonetilladelse.....	34
3.3.4 Generelle spørgsmål vedr. landzoneadministrationen.....	35
3.4 Analyser.....	36
4 Undersøgelse af klagesager i Naturklagenævnet 2000-2003	44
4.1 Metode	44
4.1.1 Dataproblemer.....	46
4.1.2 Tidsafgrænsning.....	48

4.1.3	Principielle problemer	49
4.1.4	Afrunding	49
4.2	Analyse af klagesager fra Naturklagenævnet	50
4.2.1	Samtlige landzonesager og retlige klager over tid	50
4.2.2	Analyse af antallet og arten af landzonesagerne	51
4.3	Sammenhængen mellem landzonesager i kommunerne og klagersager i Naturklagenævnet – tentativt belyst.....	60
5	Konklusion	66
5.1	Forslag til videre undersøgelser.....	70
6	Litteratur	72
	Bilag	
1	Spørgeskema til kommunerne	73
2	Bortfaldsanalyse.....	78
3	Svar på spørgeskemaet fordelt på kommuner	81
4	Svar på spørgeskemaet fordelt på amter	100
5	Klagesager i Naturklagenævnet fordelt på amter samt genstanden for ansøgningen	108
	English Summary	111
	Noter	119

Sammenfatning

Formålet med projektet er at belyse udviklingen i landzone efter de ændringer i planlovens landzonebestemmelser, som trådte i kraft i september 2002. Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, der har finansieret undersøgelsen, har valgt at udviklingen skal belyses dels med en undersøgelse i kommunerne vedr. landzonesager i 2003, dels med en undersøgelse af klagesager i Naturklagenævnet.

Den valgte tilgang har nogle begrænsninger i kraft af tidspunktet for undersøgelsens gennemførelse og andre givne forhold.

For det første kan undersøgelsen i kommunerne vedr. landzonesager i 2003 ikke belyse eventuelle ændringer som følge af lovændringen, da dette ville indebære, at der skulle indsamles data for amternes/HUR's administration af landzonesager inden lovændringen. En sådan bagudrettet undersøgelse af arkivmateriale ville det praktisk være vanskeligt og meget arbejdskrævende at gennemføre. Imidlertid er det tanken, at undersøgelsen i kommunerne skal følges op af tilsvarende undersøgelser i de kommende år, hvorved det bliver muligt at følge udviklingen.

For det andet har den nye lov endnu kun været i kraft i forholdsvis kort tid. Ved en nærmere analyse af klagesager fra Naturklagenævnet vil det i princippet være muligt at sammenligne situationen før og efter lovændringen, men det vil kræve en længere tidshorisont, ikke mindst fordi en del af klagerne til Naturklagenævnet fra 2002 og 2003 endnu ikke er afgjort.

Derfor skal denne undersøgelse først og fremmest ses som et afsæt og et udgangspunkt for videre analyser i de kommende år, hvor udviklingen i landzone kan følges nærmere – dels ved at følge udviklingen i kommuner-

ne, dels ved at følge udviklingen i klagesagerne fra Naturklagenævnet, når der foreligger data fra en lidt længere tidshorisont og dermed flere afgørelser, som kan sammenholdes med udviklingen inden lovændringen.

Desuden skal det understreges, at en undersøgelse af arten og antallet af klagesager i Naturklagenævnet principielt kun kan sige noget om lovændringens effekt på antallet af klagersager – *om der er færre eller flere sager under den nye lov end under den gamle*. Derimod kan en sådan analyse ikke benyttes til at vurdere, hvordan planlovens landzonebestemmelser virker i forhold til de to modsatrettede hensyn, som landzonebestemmelserne skal varetage, nemlig hensynet til landskabet, naturen og miljøet i forhold til individuelle og lokale hensyn til vækst og fremgang i landdistrikterne. Dette vil kræve en langt mere tilbundsående undersøgelse af de enkelte sager, end der er mulighed for inden for rammerne af dette projekt. Hvilke effekter der er på hhv. miljø og vækst, kan derfor ikke vurderes her.

I denne rapport er udviklingen i landzone altså blevet belyst ved hjælp af to undersøgelser:

1. En undersøgelse af landzonesager i kommunerne i 2003
2. En undersøgelse af klagesager vedr. landzone i Naturklagenævnet.

De væsentligste resultater er følgende:

Undersøgelsen i kommunerne har vist, at der gennemsnitligt har været 26 landzonesager i kommunerne i 2003. Den gennemsnitlige tilladelsesprocent er 83%. Flere kommuner har nævnt, at der ofte er en tæt kommunikation mellem kommunen og ansøgerne, hvilket betyder, at ansøgninger til urealistiske projekter formodentlig vil falde fra, inden der bliver indsendt en formel ansøgning, og dermed vil tilladelsesprocenten naturligvis blive høj. Udstedte landzonetilladelser synes derfor at være det mest hensigtsmæssige og sammenlignelige mål.

Undersøgelsen viser, at 25% af kommunerne har givet 10 landzonetilladelser eller derunder. 50% af kommunerne har givet under 18 landzonetilladelser og 75% af kommunerne har givet 28 landzonetilladelser eller derunder. Det største antal landzonetilladelser, der er givet i en kommune, er 65. Alt i alt er der givet 4705 landzonetilladelser i de 223 kommuner, der har besvaret spørgsmålet.

Undersøgelsen viser desuden, at der uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder i alt i hele landet er givet tilladelser til omkring 500 nye boliger og omkring 400 nye virksomheder og større udvidelser af virksomheder. Om dette er et stort eller et lille antal, kan ikke umiddelbart vurderes. Det ville som anført fordre nærmere detaljerede analyser og i sidste ende politiske vurderingskriterier. Det kan heller ikke på det foreliggende grundlag fastslås, om tallene er udtryk for en ændret situation i forhold til tiden forud for planlovens revision. Det er en konsekvens af, at det ikke vides, hvor mange nye boliger og nye virksomheder eller større udvidelser af virksomheder der blev givet tilladelse til om året under den gamle planlov, hvor amterne/HUR udstedte landzonetilladelser uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder.

Kommunerne har i gennemsnit givet tilladelse til 0,74 fritliggende gyllebeholdere, og i alt er der i de 223 kommuner, der har besvaret spørgsmålet, givet tilladelse til 166 fritliggende gyllebeholdere.

Hvad angår byggesager, der ikke længere kræver landzonetilladelse (tilføjelser til §36 og §37), så viser undersøgelsen, at der i gennemsnit i kommunerne er givet byggetilladelser til 0,38 aftægts- og medhjælperboliger og 0,9 udvidelser af mindre erhvervsvirksomheder. I overflødiggjorte landbrugsejendomme er der desuden i kommunerne i gennemsnit blevet givet tilladelser til 0,45 indretninger af én bolig og 0,57 indretninger af mindre butikker.

Antages det, at det gennemsnitlige antal tilladelser er det samme i de kommuner, der ikke har besvaret spørgeskemaet, som blandt dem, der har svaret, betyder det, at der i alt er givet tilladelser til omkring 100 aftægts- og medhjælperboliger i tilknytning til eksisterende bygninger, omkring 245 udvidelser af mindre erhvervsvirksomheder, indretning af omkring 120 boliger i overflødiggjorte landbrugsejendomme og omkring 155 mindre butikker i overflødiggjorte landbrugsejendomme.

Igen skal det fremhæves, at det er vanskeligt at vurdere, hvorvidt der er tale om et stort eller et lille antal byggetilladelser/anmeldelser, der her er givet uden landzonetilladelser under den nye lov, ligesom det ikke er muligt at sammenligne med forholdene under den gamle lov, idet det ikke vides, hvor mange byggetilladelser/anmeldelser af denne karakter der blev

givet under den gamle lov, hvor der desuden skulle udstedes landzonetilladelse.

Over halvdelen af kommunerne mener, at regionplanmyndigheden bidrager i noget eller i stort omfang til oplysning af sagerne.

Hertil kan tilføjes, at 67% af kommunerne angiver, at de bruger skriftligt materiale/vejledning vedrørende landzoneadministrationen udarbejdet af amtet. 53% af kommunerne har udarbejdet et internt administrationsgrundlag for landzoneadministrationen i kommunen, og mange kommuner nævner, at det er under udarbejdelse. I 27% af kommunerne forelægges alle sager til beslutning på politisk niveau.

Herudover er det undersøgt, om antallet af landzonetilladelser i kommunerne kan forklares ved nogle karakteristika ved kommunerne, herunder nogle geografiske, socioøkonomiske og politiske variabler. Analysen af antallet af landzonetilladelser viser, at kun kommunens samlede areal og amtet bliver signifikante forklarende parametre. Der er således en positiv sammenhæng mellem kommunens areal og antallet af udstedte landzonetilladelser. Jo større kommune, jo flere landzonetilladelser. Den signifikante effekt af amtet er ensbetydende med systematiske forskelle i omfanget af sager fra amt til amt, som ikke kan forklares af andre af de medtagne variabler.

Med hensyn til antallet af nye boliger uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder bliver kommunens samlede areal og amtet ligeledes de eneste signifikante parametre, således at der er en positiv sammenhæng mellem det samlede areal i kommunen og antallet af udstedte tilladelser til opførsel af nye boliger. Igen må effekten af amtet tilskrives en regional effekt. Med hensyn til antallet af tilladelser til nye virksomheder eller større udvidelser af virksomheder uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder, er det landzonearealet og amterne, der bliver signifikante.

Undersøgelsen af klagesager i Naturklagenævnet er præget af, at datagrundlaget fra Naturklagenævnet alene gør det muligt at belyse konsekvenserne af den ene af lovændringens to hovedpunkter, nemlig flytningen af kompetencen til at meddele landzonekompetence fra amtsrådene og HUR til kommunalbestyrelserne. Der kan opstilles følgende hypotese:

Hvis kommunerne administrerer landzonebestemmelserne mere lempeligt, end amterne og HUR gjorde tidligere, må det antages især at give anledning til flere klager over udstedte tilladelser, som Naturklagenævnet har skærpet, samt færre klager over udstedte afslag, som Naturklagenævnet har lempet.

Hvis det omvendte derimod er tilfældet, altså hvis kommunerne administrerer strengere end amterne/HUR, må det antages at give anledning til flere klager over udstedte afslag, som Naturklagenævnet har lempet, samt et fald i klager over udstedte tilladelser, som Naturklagenævnet har skærpet.

Helt overordnet viser data over modtagne klager over landzonesager i Naturklagenævnet, at 2003 ikke adskiller sig signifikant fra de tidligere år med hensyn til antallet af modtagne klager. På trods af dette gennemføres en nærmere analyse af klagerne vedr. landzonesager for årene 2000, 2001 og 2002 (den tidligere planlov) sammenlignet med 2003 (den nuværende planlov). Der medtages i analysen alene sager, som er blevet afgjort af Naturklagenævnet. Data er indsamlet pr. 30. april 2004, hvilket betyder, at sager, der er afgjort efter dette tidspunkt, ikke er medtaget. I alt er der således tale om 1493 sager for årene 2000-2003. Analysen viser, at der har været en relativ stigning i antallet af klager over tilladelser og et relativt fald i klager over afslag.

Herudover har der været en relativ stigning i antallet af sager, der er blevet omgjort af Naturklagenævnet, og et relativt fald i antallet af sager, der er blevet stadfæstet af Naturklagenævnet.

Begge disse tendenser har imidlertid gjort sig gældende fra 2002, og tallene tyder ikke på, at nogen af disse tendenser skyldes kommunens overtagelse af landzonekompetencen.

Analysen viser desuden, at der faktisk er sket en stigning i antallet af klager over tilladelser, hvor Naturklagenævnet har skærpet den tidligere afgørelse fra 2002-2003. Til gengæld har der også været en mindre stigning i antallet af klager over afslag, hvor Naturklagenævnet har lempet den tidligere afgørelse, hvilket omvendt kunne være ensbetydende med, at kommunerne har ført en strammere håndhævelse af planloven end nødvendigt. Da det primært er sager fra 2003, der dækker den nye planlov, og da det desuden har vist sig, at en hel del sager fra både 2002 og 2003 endnu

ikke er afgjort, betyder det imidlertid, at der ikke kan konkluderes noget med sikkerhed på baggrund af klagesagerne fra Naturklagenævnet. Det er nødvendig med en længere tidshorisont.

Herudover belyses sammenhængen mellem antallet af landzonesager i kommunerne og klagesager i Naturklagenævnet, idet man må forvente:

- Jo flere landzonesager i en kommune, jo flere landzonesager i Naturklagenævnet
- Jo flere landzonetilladelser i en kommune, jo flere klager i Naturklagenævnet vedr. tilladelser
- Jo flere afslag en kommune giver på ansøgninger om landzonetilladelser, jo flere klagesager i Naturklagenævnet vedrørende afslag.

En *tentativ* analyse viser, at antallet af klagesager i Naturklagenævnet vedrørende de enkelte kommuner afhænger signifikant af antal landzonesager i kommunen og antal sager vedr. nye boliger uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder. Der er således en positiv korrelation mellem på den ene side antallet af klager til Naturklagenævnet og på den anden side antallet af landzonesager samt sager vedrørende nye boliger.

Med hensyn til antallet af klager vedrørende tilladelser bliver antallet af udstedte landzonetilladelser den eneste signifikante parameter.

Endelig viser analysen, at antallet af klager vedrørende afslag i Naturklagenævnet afhænger signifikant af kommunernes afslag til nye boliger, og afslag til ny virksomheder og større udvidelser af virksomheder uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder.

Der er derimod ikke i nogen af estimationerne noget der tyder på, at det forhold, at kommunen benytter sig af materiale udarbejdet af amtet, har noget effekt på antallet af klagesager hos Naturklagenævnet. Det samme gør sig gældende med hensyn til, hvorvidt kommunen har udarbejdet et internt administrationsgrundlag eller ej. Heller ikke kommunernes opfattelser af regionplanmyndighedernes bidrag til opklaring af sagerne har betydning.

Mere interessant er det måske, at modellerne samlet set har en forholdsvis lille forklaringsværdi. De medtagne variabler kan således ikke alene forklare antallet af klagesager i Naturklagenævnet – andre forhold gør sig således i høj grad også gældende.

Alt i alt er det således lykkedes at komme et stykke af vejen, men analyserne af klagesager i Naturklagenævnet er begrænset af, at der kun er sager fra 2003 tilgængelige til at belyse eventuelle effekter af lovændringerne, samtidig med at mange sager fra 2002 og 2003 endnu ikke er afgjort.

På denne baggrund foreslås det, at undersøgelsen følges op af yderligere undersøgelser i de kommende år, hvorved udviklingen kan følges. Og i sidste ende er der argumenter for at lade absolutte vurderinger være afgørende. Det centrale spørgsmål bliver da, om den praksis, som i dag udøves i forvaltningen af landzoneområderne, er den bedst mulige. Om denne praksis så adskiller sig fra en historisk anden praksis, er måske en stadig mindre relevant problemstilling. Det er andre typer af undersøgelser end de her anvendte, som kan danne grundlag for sådanne absolutte vurderinger.

1 Baggrund

Den 24. januar 2002 fremsatte Miljøministeren Hans Christian Schmidt »Forslag til lov om ændring af lov om planlægning og lov om Hovedstadens Udviklingsråd (Ændring af reglerne om landzoneadministrationen og reglerne om planlægning til butiksformål)« (Lovforslag nr. L 59). Efter tre behandlinger i Folketinget blev lovforslaget med nogle mindre justeringer vedtaget den 6. juni 2002. Lovændringen omfattede to områder af loven, nemlig reglerne om landzoneadministrationen og reglerne om planlægning til butiksformål. Denne rapport behandler alene ændringerne i reglerne om landzoneadministrationen.

I sin fremsættelse af lovforslaget i Folketinget den 24. januar 2002 fremhævede Miljøministeren bl.a., at

»I et lille tætbeholdet land som Danmark må vi have overblik over, hvordan vi bruger vores areal- og naturressourcer, så vi uden at ødelægge naturværdier kan sikre råderum for den enkelte borger i by som på land. Derfor er planloven en god og nødvendig lov«.

Men »Spillereglerne efter landzonebestemmelserne og den administration, der knytter sig til dem, er gode, når det gælder om at tage hensyn til naturen og miljøet. Men det kan gang på gang konstateres, at reglerne ikke levner plads til individuelle og lokale hensyn. Reglerne er for stive og bureaukratiske. Og der er behov for en bagatelgrænse«.

Hvad angår reglerne vedr. landzoneadministrationen, indeholder lovændringen to hovedpunkter:

- a) Flytning af kompetencen til at meddele landzonetilladelser fra amtsrådene og Hovedstadens Udviklingsråd til kommunalbestyrelserne
- b) En række lempelser ved udvidelse af de kategorier af bebyggelser og benyttelsesændringer, der kan foretages uden en landzonetilladelse.

Lovgivningen trådte i kraft 1. september 2002.

Ad a). Landzonemyndighed

Tilladelse til bebyggelse og anvendelse, der kræver en landzonetilladelse, kan meddeles af landzonemyndigheden. Efter de tidligere regler var kommunalbestyrelsen landzonemyndighed i lokalplanlagte områder og i landsbyer, der var entydigt afgrænsede i en kommuneplan. Uden for disse områder var det amtsrådene og i hovedstadsområdet Hovedstadens Udviklingsråd (HUR), der var landzonemyndighed.

Efter lovændringen er kommunalbestyrelsen også landzonemyndighed uden for landsbyer og lokalplanlagte områder. Dog skal kommunalbestyrelsen uden for landsbyer og lokalplanområder indhente en udtalelse fra regionplanmyndigheden, inden der meddeles en landzonetilladelse. Begrundelsen for dette er, at amtsrådene administrerer anden lovgivning i det åbne land (bl.a. vejlovgivningen og naturbeskyttelsesloven), og de forskellige hensyn, der skal varetages, er kortlagt i forbindelse med regionplanlægningen. Derimod indeholder kommuneplanerne typisk ikke oplysninger om natur- og landskabsforhold, fordi det efter lovens arbejdsdeling mellem regions- og kommuneplaner er forhold, der reguleres i regionplanerne. Og det er selvfølgelig uheldigt, hvis der meddeles en landzonetilladelse til en bebyggelse eller anvendelse, som derefter ikke kan opnå tilladelse efter anden lovgivning. Kommunalbestyrelsen er dog ikke forpligtet til at høre regionplanmyndigheden, hvis det ansøgte efter kommunalbestyrelsens skøn er af underordnet betydning for regionplanmyndigheden.

Desuden er der ved lovændringen indført en ny regel om naboorientering, som har til hensigt at forebygge konflikter. En orientering af naboerne, inden der træffes afgørelse, skal være med til at sikre grundlaget for en eventuel tilladelse.¹ Det antages derfor, at en forudgående naboorientering vil være med til at begrænse antallet af klagesager. Orienteringen kan und-

lades, hvis det ansøgte efter kommunalbestyrelsens skøn er af underordnet betydning for naboerne.

Ad. b) Lempelser

Efter de tidligere regler krævedes der som hovedregel en landzonetilladelse til udstykning, bebyggelse og ændret anvendelse af bygninger og ubebyggede arealer i landzone. Der var en række undtagelser, hvoraf den vigtigste var opførelse af bebyggelser, der erhvervsmæssigt var nødvendig for en ejendoms drift som landbrugsejendom, og ibrugtagen af bebyggelse eller arealer til landbrug samt skovbrug og fiskeri.

De nye lempelser som følge af lovændringen er følgende:

1) Opførelse af gyllebeholdere ude på markerne

Efter de tidligere regler krævedes der ikke landzonetilladelse til at opføre erhvervsmæssigt nødvendige bebyggelser, herunder gyllebeholdere, hvis bebyggelsen blev opført i tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesarealer. Ønskedes gyllebeholderen opført uden tilknytning til ejendommens bebyggelsesarealer, krævedes der tilladelse, for så vidt angår beliggenheden og udformningen af bebyggelsen.

Efter lovændringen skal der meddeles landzonetilladelse til en af hensyn til markdriften ønsket placering af en gyllebeholder ude på markerne, 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.

2) Opførelse af aftægtsboliger og medhjælperboliger på landbrugsejendomme

Efter lovændringen kan der uden en landzonetilladelse opføres eller indrettes en bolig på en landbrugsejendom, når den nye bolig skal benyttes som led i et generationsskrifte eller til brug for en medhjælper.

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. Ønskes boligerne frastykket, kræver det ligeledes en tilladelse.

3) Udvidelse af mindre virksomheder i det åbne land, der er etableret i eksisterende bygninger

Efter de tidligere regler var det kun muligt uden landzonetilladelse at etablere virksomheder mv. i en tidligere 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 udvidelse.

Med lovændringen er det blevet tilladt, at mindre virksomheder i det åbne land, der lovligt er etableret i en eksisterende bygning, uden landzonetilladelse kan udvides med nyt byggeri eller ved til- eller ombygning. Hvis den ny bebyggelse ikke ønskes opført i tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesareal, skal der dog meddeles landzonetilladelse, for så vidt angår beliggenheden og udformningen af bebyggelsen.

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 efter udvidelsen er tale om en mindre virksomhed. Det betyder, at udvidelsens bruttoetageareal ikke væsentligt må overstige 500 m².

4) Anvendelsen af overflødige landbrugsbygninger

Efter de tidligere regler kunne overflødige landbrugsbygninger uden landzonetilladelse tages i brug til håndværks- og industrivirksomhed samt lager og kontorformål mv. på betingelse af, at virksomheden blev etableret i bestående bygninger, at der ikke blev om- eller tilbygget i væsentligt omfang, og at bygningerne ikke var opført inden for de seneste fem år.

Reglerne om anvendelse af overflødiggjorte landbrugsbygninger er lempet ved lovændringen, således at disse bygninger også kan tages i brug til mindre butikker og een bolig. 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 butikker, betyder, at der fx kan etableres gårdbutikker med et større varesortiment end egne produkter og andre mindre butikker.

2 Formål og metode

2.1 Formål

Formålet med projektet er at belyse udviklingen i landzone efter ændringerne i planlovens landzonebestemmelser. Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, der har finansieret undersøgelsen, har valgt, at udviklingen skal belyses dels med en undersøgelse i kommunerne vedr. antallet og arten af landzonesager i 2003, dels med en undersøgelse af klagesager i Naturklagenævnet.

Undersøgelsen i kommunerne vedr. landzonesager i 2003 kan ikke belyse eventuelle ændringer som følge af lovændringen, men alene give en status for 2003. Formålet er blandt andet at belyse antallet og arten af sager samt at analysere dette i forhold til forskellige kommunetyper.

Ved en nærmere analyse af klagesager fra Naturklagenævnet vil det derimod i princippet være muligt at sammenligne situationen før og efter lovændringen, men den nye lov har endnu kun været i kraft i forholdsvis kort tid, hvilket begrænser muligheden for konklusioner.

Derfor skal denne undersøgelse først og fremmest ses som et afsæt og et udgangspunkt for videre analyser i de kommende år, hvor udviklingen i landzone kan følges nærmere – dels ved at følge udviklingen i kommunerne, hvor der evt. kan gås mere i dybden med sagerne evt. i udvalgte kommuner, dels ved at følge udviklingen i klagesagerne fra Naturklagenævnet, når der foreligger data fra en lidt længere tidshorisont og dermed flere afgørelser, som kan sammenholdes med udviklingen inden lovændringen.

Det skal dog understreges, at en undersøgelse af arten og antallet af klagesager i Naturklagenævnet nok kan sige noget om lovændringens ef-

fekt på antallet af klagesager – om der er færre eller flere sager under den nye lov end under den gamle. Derimod kan en sådan analyse ikke benyttes til at vurdere, hvordan planlovens landzonebestemmelse virker i forhold til de to modsatrettede hensyn, som landzonebestemmelserne skal varetage: hensyn til landskabet, naturen og miljøet i forhold til individuelle og lokale hensyn til vækst og fremgang i landdistrikterne. Dette vil kræve andre og mere dybdegående analyser.

2.2 Metodediskussion

For at kunne foretage en egentlig evaluering af konsekvenserne af ændringerne i planlovens landzonebestemmelser burde der ideelt set tilvejebringes en sammenligning mellem planlovens virkninger før og efter lovændringens ikrafttrædelse, set i lyset af afvejningen af lovens to hensyn: landskabet, naturen og miljøet i forhold til individuelle og lokale hensyn til vækst og fremgang i landdistrikterne. Dette gælder både, hvad angår:

- a) betydningen af flytningen af kompetence til at meddele landzonetilladelser fra amtsrådene og HUR til kommunalbestyrelserne, og
- b) betydningen af lempelserne vedr. udvidelsen af kategorier af bebyggelser og benyttelsesændringer, der kan foretages uden en landzonetilladelse.

Det vil dog kræve en langt mere tilbunds gående undersøgelse at vurdere planlovens effekter på natur og miljø i forhold til individuelle og lokale hensyn til vækst og fremgang i landdistrikter, end der er mulighed for inden for rammen af dette projekt. Derfor koncentrerer den valgte tilgang sig alene om at opgøre omfanget og karakteren af landzonesager efter ændringen i planlovens landzonebestemmelse. Hvilke konkrete effekter dette har på hhv. miljø og vækst, kan ikke vurderes her.

Ad a) Landzonemyndighed

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget² forventedes overførelsen af landzonekompetencen i det åbne land til kommunalbestyrelserne ikke at få væsentlige miljøkonsekvenser, hvis kommunerne tager hensyn til region-

planmyndighedernes udtalelser om miljø-, natur- og landskabsforhold. Der har dog været frygt for, at kommunalbestyrelserne i højere grad end regionplanmyndighederne kunne forventes at lægge vægt på individuelle og lokale hensyn til vækst og fremgang i landdistrikterne i forhold til hensynene til natur og miljø, og at man derfor generelt kunne forvente et større antal landzonetilladelser uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder end inden lovændringen.

For at belyse dette burde der ideelt set fremskaffes et datamateriale, som beskriver amternes og HUR's administration af landzonesager før lovændringen samt fra 1. september 2002 kommunalbestyrelsernes administration. Der burde her alene ses på sager, der ikke i øvrigt er omfattet af lempelserne i loven.

Her kunne bl.a. ses på antallet af landzonesager, arten af sager, samt deres fordeling på tilladelser og afslag. Dette ville kræve en analyse af den samlede mængde landzonesager i amterne og HUR inden lovændringen, samt en tilsvarende analyse af landzonesager uden for landsbyer og lokalplanlagte områder i kommunerne efter lovændringen. Det ligger imidlertid uden for dette projekts muligheder at foretage en sådan analyse.

En anden og mere indirekte metode er at se på oplysninger om arten af og antallet af klagesager i Naturklagenævnet og indholdet af nævnets afgørelser, før og efter lovændringen (ekskl. de sager, der er omfattet af lempelserne i loven), således som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget vedr. lovovervågning³. Et stigende antal klagesager (specielt vedr. tilladelser, hvor kommunernes afgørelser er blevet skærpet af Naturklagenævnet) kunne tyde på, at kommunerne administrerer landzonelovgivningen mere lempeligt end amterne og HUR gjorde – og omvendt.

Der kan dog også spille andre ting ind, således at man ikke entydigt ud fra antallet af klagesager kan vurdere ændret praksis som følge af ændringen af landzonemyndighed. Dette gælder bl.a. den nye regel om naboorientering, hvor lovændringen kræver en orientering af naboerne, inden kommunalbestyrelsen træffer afgørelse. Efter de tidligere regler blev naboerne til en ejendom, hvor der blev søgt om en landzonetilladelse, ikke orienteret om ansøgningen, medmindre de havde en så væsentlig interesse i sagen, at de efter forvaltningsloven var parter i sagen. Det gav anledning til kritik, at naboerne først blev orienteret, når en meddelt landzonetilladelse

blev annonceret, eller, i tilfælde hvor der ikke blev annonceret, når de så en bebyggelse eller anvendelse blive påbegyndt. Det er således sandsynligt, at en forudgående naboorientering vil begrænse antallet af klagesager (især hvis kommunalbestyrelsen i deres afgørelser tager hensyn til eventuelle indsigelser fra naboerne). Kravet om naboorientering må således forventes at medføre et fald i antallet af klagesager, idet uoverensstemmelser vil blive identificeret, inden der udstedes en tilladelse. Eller også er det modsat: At orientering skærper naboens opmærksomhed om klagemuligheden i sidste ende.

Ad. b) Lempelser

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at lempelserne i loven vedr. bebyggelser og benyttelsesændringer, der kan foretages uden en landzonetilladelse, formentlig vil medføre mere byggeri i det åbne land. Således fremgår det bl.a. af bemærkningerne til lovforslaget at:⁴

- Reglen om, at der uden landzonetilladelse kan opføres en aftægts- eller medhjælperbolig på landbrugsejendomme, må forventes at medføre mere nyt byggeri i det åbne land.
- Denne regel samt reglen om udvidelse af mulighederne for at anvende overflødige landbrugsbygninger må forventes at skabe større befolkningstæthed i det åbne land.
- Udvidelse af eksisterende virksomheder i det åbne land kan medføre nybyggeri og dermed øget påvirkning af landskabet. Afhængig af virksomhedens karakter kan der blive tale om konsekvenser for natur og miljø gennem øget produktion af spildevand og affald samt udledning i luften.
- Reglen om, at der skal meddeles tilladelse til at placere gyllebeholdere i det åbne land, medmindre væsentlige hensyn til landskab, natur og miljø samt naboer afgørende taler imod den ønskede placering, forventes ikke at have miljømæssige konsekvenser, idet kommunalbestyrelsen skal påse, at de angivne hensyn tages.

Betydningen af lempelserne i loven vedr. bebyggelser og benyttelsesændringer, der kan foretages uden en landzonetilladelse, burde ideelt set belyses ved en opgørelse over bebyggelser og benyttelsesændringer, der nu

bliver gennemført uden landzonetilladelser, sammenholdt med bebyggelser og benyttelsesændringer, der inden lovændringen blev gennemført med landzonetilladelser (og evt. antallet af afslag på samme).

Som tidligere nævnt, har vi desværre ikke inden for rammerne af dette projekt mulighed for at gennemføre en analyse af landzonetilladelser og afslag i amterne og HUR inden lovændringen vedr. de kategorier, som er omfattet af lempelserne i loven, eller alternativt en analyse af byggetilladelser, hvad disse kategorier angår, før og efter lovændringens gennemførelse. Dette gør det vanskeligt at måle effekten direkte.

Af forskellige årsager er det heller ikke muligt at anvende en indirekte metode ved at se på oplysningerne om arten af og antallet af klagesager i Naturklagenævnet og indholdet af nævnets afgørelser vedr. de kategorier, som er omfattet af lempelser i loven, jf. kapitel 4.

Det vil derfor ikke inden for rammerne af dette projekt været muligt at sige noget om betydningen af tilføjelserne til § 36 og 37, dvs. de nye lempelser i loven, hvor der ikke længere kræves landzonetilladelser for at gennemføre bebyggelser og benyttelsesændringer. Spørgsmålet vil alene kunne belyses med udgangspunkt i antallet af sager i kommunerne i 2003, idet vi ikke har mulighed for at sammenligne med tidligere praksis.

2.3 **Projektets to dele**

Inden for rammerne af dette projekt gennemføres som tidligere nævnt to undersøgelser, der beskrives i det følgende. En undersøgelse af landzonesager i kommunerne i 2003 og en undersøgelse af klagesager i Naturklagenævnet for årene 2000-2003.

3 **Undersøgelse af landzonesager i kommunerne i 2003**

3.1 **Metode og fremgangsmåde**

Med henblik på at belyse antallet og arten af landzonesager i kommunerne i 2003 er der gennemført en spørgeskemaundersøgelse i samtlige 271 kommuner i Danmark. Spørgeskemaet er gengivet i bilag 1 og indeholder spørgsmål om følgende:

Generel administration af landzone

1. Antal landzonesager i alt med en fordeling på tilladelser og afslag (§ 35)

Landzonesager uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder

Man kunne her have valgt at spørge kommunerne om alle landzonesager uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder, da det er her, kommunerne har fået overdraget kompetence ved lovændringen. For at lette kommunerne i besvarelsen af spørgeskemaet er der imidlertid fra Miljøministeriets side udvalgt to områder, som skønnes at være de væsentligste, nemlig a) nye boliger og b) nye virksomheder og større udvidelser af virksomheder. Der spørges om:

2. Antal landzonetilladelser til nye boliger uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder (§ 35)

3. Antal landzonetilladelser til nye virksomheder og større udvidelser af virksomheder uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder (§ 35)

4. Udtalelse fra regionplanmyndigheden (§ 35, stk. 4. og 6.)

Ifølge loven skal kommunalbestyrelserne indhente en udtalelse fra regionplanmyndigheden i sager uden for landsbyer og lokalplanlagte områder, inden der meddeles en landzonetilladelse. Udtalelsen skal afgives inden 14 dage. Kan fristen ikke overholdes, skal regionplanmyndigheden underrette kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen er ikke forpligtet til at høre regionplanmyndigheden, hvis det ansøgte efter kommunalbestyrelsens skøn er af underordnet betydning for regionplanmyndigheden.

Man kunne have valgt at spørge kommunerne, i hvor mange sager regionsplanmyndigheden er blevet hørt hhv. ikke hørt, ligesom der kunne spørges konkret, om regionplanmyndighedens indstillinger er blevet fulgt. Herved kunne fås en indikation af, i hvor høj grad kommunerne viderefører den praksis, som regionplanmyndighederne tidligere har udøvet. For at lette kommunerne i besvarelsen af spørgeskemaet spørges der imidlertid blot til kommunernes opfattelse af, i hvilken grad regionplanmyndighederne bidrager til opklaring af sagerne.

Opførelse af gyllebeholdere ude på markerne.

Der spørges om:

5. Antal landzonetilladelser til fritliggende gyllebeholdere (§ 36, stk. 2, 2. og 3. punkt)

Byggetilladelser, som ikke længere kræver landzonetilladelse

Der spørges konkret til antal byggesager, der vedrører de nye lempelser i planlovens § 36 og § 37, herunder:

6. Antal byggetilladelser til aftægts- eller medhjælperboliger (§ 36, stk. 1, nr. 12)

7. Antal byggetilladelser til udvidelser af mindre virksomheder i det åbne land (§ 36, stk.1., nr. 13)

8. Antal byggetilladelser til indretning af boliger i overflødiggjorte landbrugsbygninger (§ 37)
9. Antal anmeldelser om indretning af mindre butikker i overflødiggjorte landbrugsbygninger (§ 37)

Undersøgelsen blev gennemført i foråret 2004 vedrørende året 2003.

Inden udsendelsen af det endelige spørgeskema blev der gennemført en pilotundersøgelse blandt et mindre antal kommuner med henblik på at teste, hvorvidt spørgeskemaet var forståeligt og lod sig besvare af kommunerne. På denne baggrund blev der foretaget nogle mindre korrektioner af spørgeskemaet.

Det endelige spørgeskema blev udsendt i april 2004, og det var stilet til de tekniske direktører i kommunerne. Kommunerne fik en periode på knap tre uger til at besvare det udsendte spørgeskema. De kommuner, der ikke havde besvaret efter tidsfristens udløb, fik tilsendt en skriftlig rykker.

Som nævnt ovenfor burde ovennævnte undersøgelse i kommunerne suppleres med en tilsvarende undersøgelse af administrationen i amterne og HUR inden lovændringen, men det lader sig desværre ikke gøre inden for rammerne af dette projekt. Der er således alene tale om en kortlægning af kommunernes landzonesager efter lovændringen.

For fremover at kunne følge udviklingen i landzone forventes det imidlertid, at undersøgelsen også vil blive gennemført i nogle år frem, således at kommunerne også i de kommende år vil blive bedt om tilsvarende oplysninger.

3.2 Svarprocent og bortfald

Af de 271 spørgeskemaer blev 226 returneret, svarende til en svarprocent på ca. 83%. Fire kommuner meddelte, at de af forskellige grunde ikke var i stand til at besvare spørgeskemaet. Svarprocenten må betragtes som tilfredsstillende, ikke mindst set i lyset af, at det har været forholdsvis tidskrævende for nogle kommuner at besvare skemaet.

Det er meget forskelligt, hvordan landzonesager og byggesager er registreret i kommunerne, og dermed hvor tidskrævende det har været for kommunerne at finde sagerne frem. Nogle kommuner har et velfungerende

elektronisk arkiv- og registreringssystem, fx ESDH, som gør det let at finde antallet af relevante landzonesager og byggesager frem. Andre kommuner har haft vanskeligere ved at finde sagerne frem og har i nogle tilfælde måttet gennemgå alle sagsmapper manuelt. Dette er selvsagt et ganske stort arbejde.

Dette har desuden betydet, at nogle kommuner ikke har været i stand til at besvare hele spørgeskemaet, men kun har svaret på dele af det.

Bortfald

Ser vi på bortfaldet, altså sammenligner karakteristika ved alle kommuner med karakteristika ved de kommuner, der har svaret på spørgeskemaet, så giver det ikke anledning til bekymring. I bilag 2 er de to grupper af kommuner sammenlignet med hensyn til areal i landzone, befolkningstæthed, indbyggertal, kommunens samlede areal og fordeling på amter. Denne bortfaldsanalyse viser, at de kommuner, der har svaret på spørgeskemaet, ikke adskiller sig signifikant fra den samlede mængde kommuner, målt på disse parametre.

3.3 Hovedresultater

I det følgende gennemgås resultaterne af kommunernes besvarelse af de enkelte spørgsmål. De enkelte kommuners besvarelser fremgår af bilag 3, og besvarelserne fordelt på amter fremgår af bilag 4.

3.3.1 Antal landzonesager i alt

223 kommuner har besvaret spørgsmålet om antal landzonesager i alt. Disse kommuner har i gennemsnit haft 26 landzonesager i 2003, og i gennemsnit er der givet tilladelse i 21 sager og afslag i 3 sager.⁵ Det højeste antal landzonesager i 2003 i en kommune er 139 sager. Dette høje antal er i Ringsted Kommune, der ikke har kunnet skelne mellem sager og forespørgsler. Det næsthøjeste antal sager er 84. Det højeste antal tilladelser er 65, og det højeste antal afslag 31. Det laveste antal sager er 0.

Tabel 3.1 Det gennemsnitlige antal landzonesager i kommunerne

	Antal besvarelser (N)	Samlet antal kommuner, der har svaret	Gennemsnit	Samlet antal, alle kommuner ¹	Standardafvigelse	Minimum	Maksimum
Landzonesager i alt	223	5788 ²	26,0	7046	19,1	0	139
Tilladelser	223	4705	21,1	5718	14,6	0	65
Afslag	222	748	3,4	921	4,8	0	31
Tilladelsesprocent	216		82,9		16,3	16,7	100

- 1 Beregnet under den antagelse, at gennemsnittet er det samme for de kommuner, der har svaret, som for dem, der ikke har svaret.
- 2 Når summen af tilladelser og afslag ikke helt er overensstemmende med antallet af sager i alt, skyldes det formentlig, at der er nogle uafgjorte sager, samt at forespørgsler i nogle tilfælde er medtaget i antallet af sager.

Den gennemsnitlige tilladelsesprocent er på 83. Flere kommuner har telefonisk angivet, at kommunen ofte vil være i dialog med en potentiel ansøger om en landzonesag, inden der bliver indsendt en egentlig ansøgning til kommunen. Det kan derfor tænkes, at hvis en ansøger efter en samtale med kommunen får stillet et afslag i udsigt, så vil ansøgerne enten vælge ikke at indsende sin ansøgning, trække sin ansøgning tilbage eller ændre sin ansøgning. Denne tættere kommunikation mellem ansøger og kommune vil sandsynligvis medføre, at antallet af ansøgninger til urealistiske projekter vil falde, og dermed vil tilladelsesprocenten naturligvis blive høj.

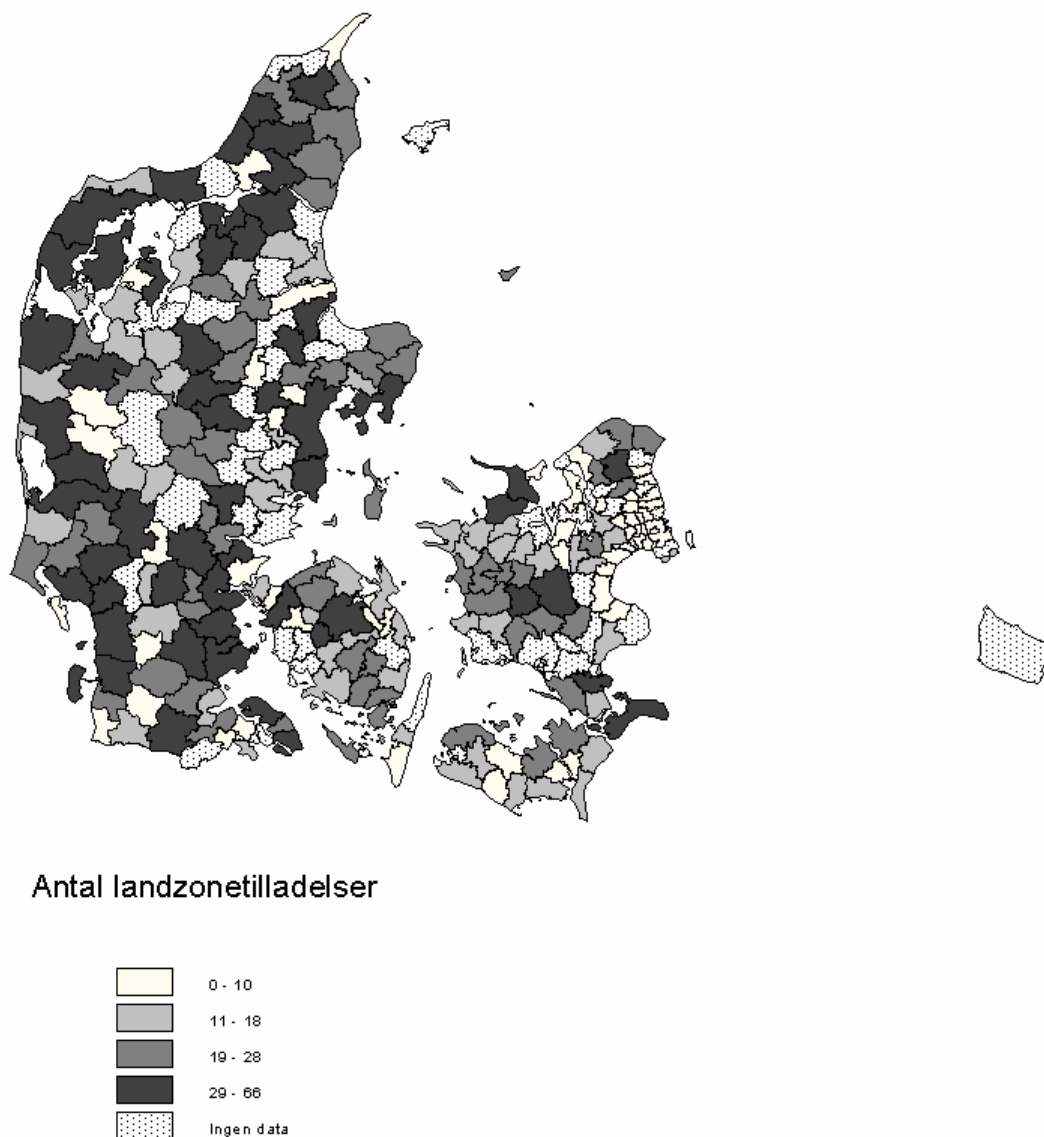
Dette betyder, at hverken antallet af landzonesager eller tilladelsesprocenten nødvendigvis er særlig hensigtsmæssige eller sammenlignelige mål, men at antallet af udstedte landzonetilladelser derimod må være det bedste mål at benytte.

Tabel 3.2 Antal landzonetilladelser opdelt på frekvenser

Andel af kommuner	Antal landzonetilladelser
25%	10 og derunder
50%	18 og derunder
75%	28 og derunder
100%	65 og derunder

Tabel 3.2 viser, at 25% af kommunerne har givet 10 landzonetilladelser eller derunder. 50% af kommunerne har givet under 18 landzonetilladelser og 75% af kommunerne har givet under 28 landzonetilladelser. Det største antal landzonetilladelser er at finde blandt kommuner i hhv. Ribe Amt, Viborg Amt og Århus Amt (se bilag 3 og 4).

Figur 3.1 Antal landzonetilladelser i 2003



3.3.2 Landzonesager uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder

Hvad angår landzonesager uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder, så er kommunerne blevet spurgt om to specifikke ting, nemlig hhv. »nye boliger« samt »nye virksomheder og større udvidelser af virksomheder«. Her ser billedet således ud:

Tabel 3.3 Nye boliger uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder

	Antal besvarelser (N)	Samlet antal. Kommuner, der har svaret	Gennemsnit	Samlet antal. Alle kommuner ¹	Standardafvigelse	Minimum	Maksimum
Nye boliger Sager i alt	222	713 ²	3,2	867	3,3	0	23
Nye boliger Tilladelser	223	420	1,9	515	2,0	0	10
Nye boliger Afslag	220	275	1,3	352	2,3	0	21
Nye boliger Tilladelsesprocent	180		62,2		37,2	0	100

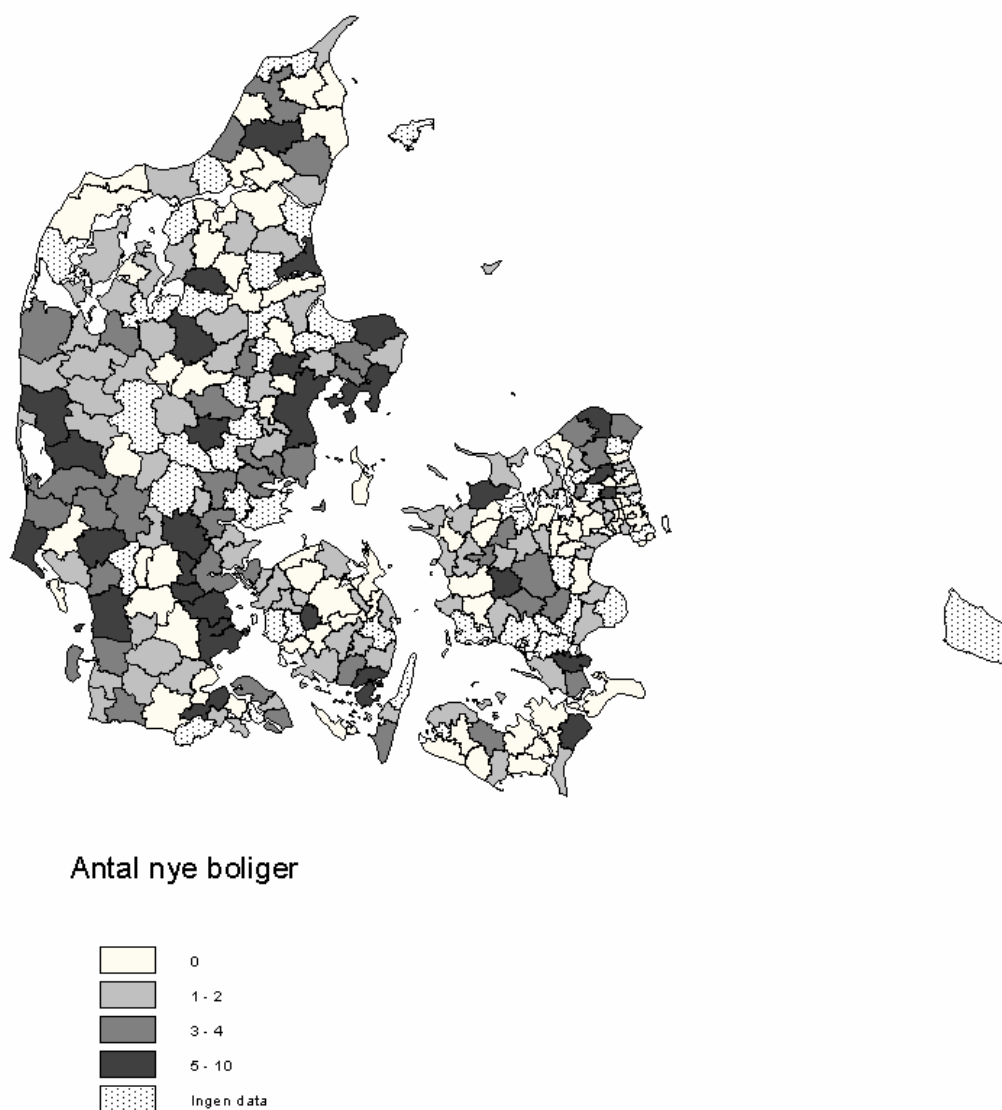
1 Beregnet under den antagelse, at gennemsnittet er det samme for de kommuner, der har svaret, som for dem, der ikke har svaret.

2 Når summen af tilladelser og afslag ikke helt er overensstemmende med antallet af sager i alt, skyldes det formentlig, at der er nogle uafgjorte sager, samt at forespørgsler i nogle tilfælde er medtaget i antallet af sager.

Antallet af sager vedr. »nye boliger« uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder fremgår af tabel 3.3. Med hensyn til »nye boliger« så er det største antal sager i en kommune 23, og det gennemsnitlige antal sager 3,2. Der er givet tilladelser i højst 10 sager og afslag i højst 21 sager i enkelte kommuner. I gennemsnit er der givet tilladelse til 1,9 nye boliger afslag til 1,3. I alt er der over hele landet givet tilladelser til 420 nye boliger blandt de 223 kommuner, der har besvaret spørgsmålet. Antages det, at det gennemsnitlige antal boliger, der er blevet givet tilladelser til, er det samme for de kommuner, der ikke har besvaret spørgeskemaet, som for dem, der har svaret, betyder det, at der i alt er givet tilladelse til omkring 500 nye boliger over hele landet.⁶ Om dette er et stort eller et lille antal,

kan ikke umiddelbart vurderes. Det ville forde nærmere detaljerede analyser og i sidste ende politiske vurderingskriterier. Det kan heller ikke på det foreliggende grundlag fastslås, om tallene er udtryk for en ændret situation i forhold til tiden forud for planlovens revision. Det er en konsekvens af, at det ikke vides, hvor mange nye boliger der blev givet tilladelse til om året under den gamle planlov, hvor amterne/HUR udstedte tilladelserne uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder.

Figur 3.2 Antal tilladelser til nye boliger uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder



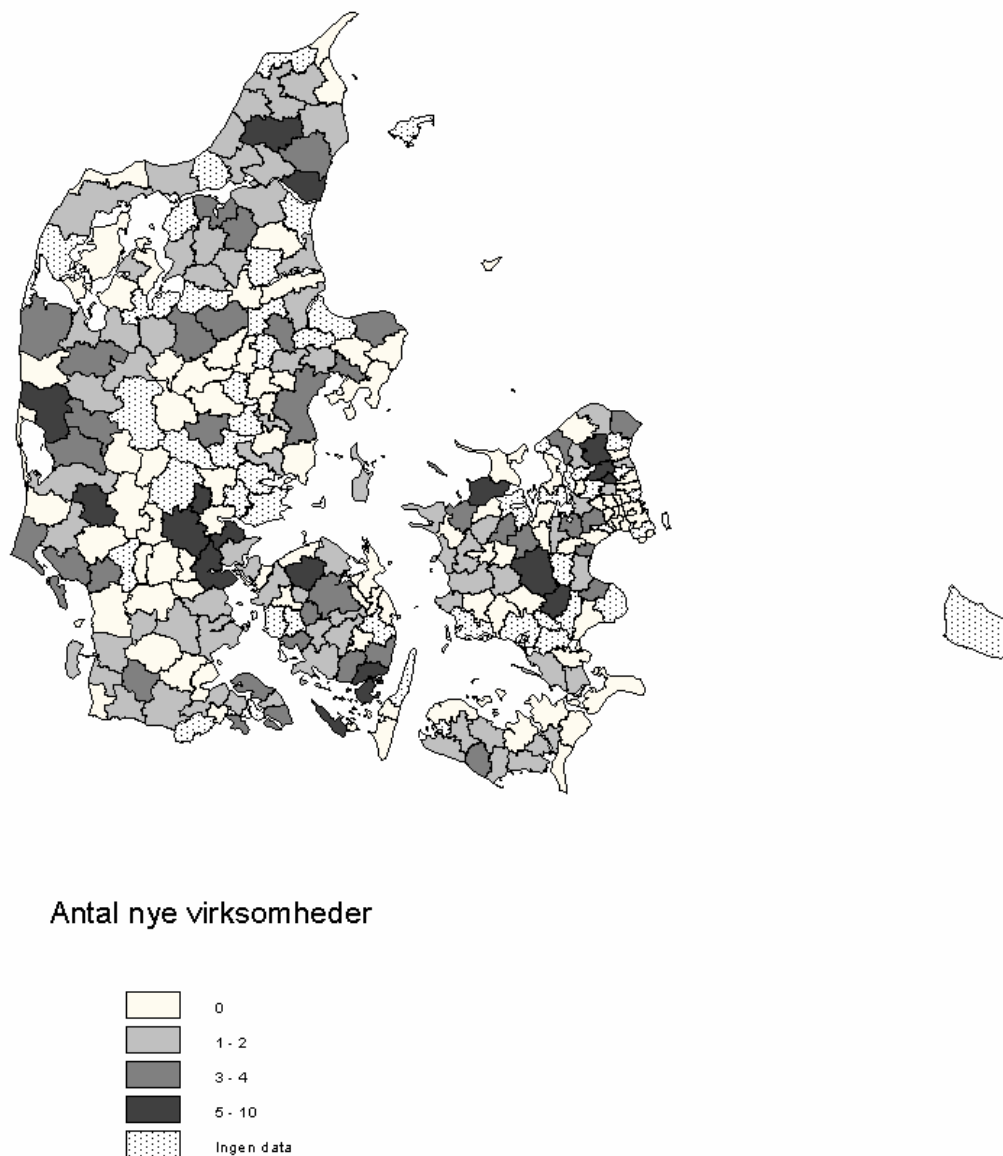
Tabel 3.4 Nye virksomheder og større udvidelser af virksomheder uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder

	Antal besvarelser (N)	Samlet antal. Kommuner, der har svaret	Gennemsnit	Samlet antal. Alle kommuner ¹	Standardafvigelse	Minimum	Maksimum
Nye virksomheder Sager i alt	222	379 ²	1,7	460	2,2	0	11
Nye virksomheder Tilladelser	222	329	1,5	406	1,9	0	10
Nye virksomheder Afslag	220	47	0,2	54	0,6	0	4
Nye virksomheder Tilladelsesprocent	131		86,3		27,7	0	100

- 1 Beregnet under den antagelse, at gennemsnittet er det samme for de kommuner, der har svaret, som for dem, der ikke har svaret.
- 2 Når summen af tilladelser og afslag ikke helt er overensstemmende med antallet af sager i alt, skyldes det formentlig, at der er nogle uafgjorte sager, samt at forespørgsler i nogle tilfælde er medtaget i antallet af sager.

Men hensyn til »nye virksomheder og større udvidelser af virksomheder« så er det største antal sager, der har været i en kommune, 11, det største antal tilladelser, der er givet, er 10, og det største antal afslag er 4. Gennemsnitligt har der i kommunerne været 1,7 sager med tilladelse i 1,5 sag og afslag i 0,2 sag. I alt er der over hele landet givet tilladelser til 329 nye virksomheder og større udvidelser af virksomheder blandt de 222 kommuner, der har besvaret spørgsmålet. Antages det, at det gennemsnitlige antal virksomheder, der er blevet givet tilladelser til, er det samme for de kommuner, der ikke har besvaret spørgeskemaet, som for dem, der har svaret, betyder det, at der i alt er givet tilladelse til omkring 400 nye virksomheder og større udvidelser af virksomheder over hele landet.⁷ Igen kan det ikke umiddelbart vurderes, om dette er et stort eller et lille antal, og det kan heller ikke umiddelbart sammenlignes med tidligere praksis, idet det ikke vides, hvor mange nye virksomheder der blev givet tilladelse til om året under den gamle planlov, hvor amterne/HUR udstedte tilladelserne uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder.

Figur 3.3 Antal tilladelser til nye virksomheder og større udvidelser af virksomheder uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder



Det kan desuden konstateres, at hovedparten af kommunernes landzone-sager vedrører andet end »nye boliger« og »nye virksomheder og større udvidelser af virksomheder« uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder, da antallet af tilladelser til disse to kategorier af sager er meget mindre end det samlede antal sager i kommunerne.

Bidrag fra regionplanmyndigheden

Kommunerne er desuden blevet spurgt, i hvor stort omfang udtalelserne fra regionplanmyndigheden generelt bidrager til oplysning af sagerne. Svarene fra de 216 kommuner, der har besvaret dette spørgsmål, fordeler sig som følger:

Tabel 3.5 Regionplanmyndighedens bidrag til opklaring af sagerne

	Antal	Fordeling
I stort omfang	47	22%
I noget omfang	83	38%
I begrænset omfang	70	32%
Slet ikke	16	7%
I alt	216	100%

Det mest karakteristiske ved denne fordeling er, at det er meget forskelligt, hvor væsentlig regionplanmyndighedens bidrag til opklaring af sagerne vurderes i kommunerne. Det ses af tabellen, at størstedelen af kommunerne mener, at regionplanmyndigheden bidrager i stort eller noget omfang til opklaring af sagerne. Udregnes et gennemsnit, fås 2,7, altså lidt over middel, hvis gennemsnittet beregnes med udgangspunkt i følgende tildeling af værdier til de enkelte svarkategorier: 1= slet ikke, 2= i begrænset omfang, 3= i noget omfang og 4= i stort omfang.

Fritliggende gyllebeholdere

Spørgsmålet om, hvor mange landzonetilladelser kommunerne har givet til fritliggende gyllebeholder i 2003, er blevet besvaret af 223 kommuner. Det højeste antal tilladelser er 7 og det mindste 0. Gennemsnittet er 0,7 og standardafvigelsen 1,25. Der er i alt givet tilladelser til 166 fritliggende gyllebeholdere i de kommuner, der har besvaret spørgeskemaet. De største antal tilladelser er givet blandt kommuner i hhv. Ribe Amt, Sønderjyllands Amt og Ringkøbing Amt.

3.3.3 Byggetilladelser, som ikke længere kræver landzonetilladelse

Tabel 3.6 Byggetilladelser/anmeldelser, som ikke længere kræver landzonetilladelse (§36 og §37)

	Antal besvarelser (N)	Samlet antal. Kommuner, der har svaret	Gennemsnit	Samlet antal. Alle kommuner ¹	Standardafvigelse	Minimum	Maksimum
Aftægts- og medhjælperboliger	220	84	0,38	103	1,8	0	25
Udvidelse af mindre erhvervsvirksomheder	219	197	0,90	244	1,6	0	14
Indretning af én bolig	218	99	0,45	122	1,0	0	8
Indretning af mindre butikker	219	124	0,57	154	0,9	0	5

1 Beregnet under den antagelse, at gennemsnittet er det samme for de kommuner, der har svaret, som for dem, der ikke har svaret.

Hvad angår de nye undtagelser i loven, dvs. forhold, der ikke længere kræver landzonetilladelse, så er der med hensyn til aftægts- og medhjælperboliger i gennemsnit etableret 0,38 i kommunerne, og det største antal boliger af denne art, der er etableret i en kommune, er 25. Med hensyn til udvidelse af mindre erhvervsvirksomheder, så er gennemsnittet i kommunerne 0,90, og det højeste antal i en kommune er 14.

Ser vi på anvendelsen af overflødiggjorte landbrugsejendomme, så er der i kommunerne i gennemsnit indrettet 0,45 boliger, og det højeste antal, der er blevet givet byggetilladelser til i en kommune, er 8. Tilsvarende er der blevet givet tilladelse til indretning af gennemsnitligt 0,57 mindre butikker, og det største antal, der er blevet givet tilladelse til i en kommune, er indretning af fem mindre butikker i overflødiggjorte landbrugsejendomme.

Antages det, at det gennemsnitlige antal tilladelser er det samme i de kommuner, der ikke har besvaret spørgeskemaet, som blandt dem, der har svaret, betyder det, at der i alt er givet tilladelser til omkring 100 aftægts- og medhjælperboliger i tilknytning til eksisterende bygninger, omkring 245 udvidelser af mindre erhvervsvirksomheder, indretning af omkring 120 bo-

liger i overflødiggjorte landbrugsejendomme og omkring 155 mindre butikker i overflødiggjorte landbrugsejendomme.

Igen skal det fremhæves, at det er vanskeligt at vurdere, hvorvidt der er tale om et stort eller et lille antal byggetilladelser, der her er givet uden landzonetilladelser under den nye lov. Det er ligeledes ikke muligt at sammenligne med forholdene under den gamle lov, idet det ikke vides, hvor mange byggetilladelser/anmeldelser af denne karakter der blev givet under den gamle lov, hvor der desuden krævedes en landzonetilladelse.

3.3.4 **Generelle spørgsmål vedr. landzoneadministrationen**

Afslutningsvis er kommunerne blevet stillet nogle generelle spørgsmål vedr. landzoneadministrationen.

Tabel 3.7 Bruger kommunen skriftligt materiale/vejledning vedrørende landzoneadministration udarbejdet af amtet?

	Antal	Fordeling
Ja	147	67%
Nej	71	33%

Det ses af tabellen, at ca. to tredjedele af kommunerne benytter skriftligt materiale/vejledning fra amtet/HUR.

Tabel 3.8 Er der udarbejdet et internt administrationsgrundlag for landzoneadministrationen i kommunen?

	Antal	Fordeling
Ja	117	53%
Nej	105	47%

Godt halvdelen af kommunerne har udarbejdet eget administrationsgrundlag for landzoneadministrationen, mens en del kommuner har anført, at et administrationsgrundlag er under udarbejdelse.

Tabel 3.9 Forelægges alle sager til beslutning på politisk niveau?

	Antal	Fordeling
Ja	60	27%
Nej	160	73%

I hovedparten af kommunerne forelægges alle sager ikke til politisk beslutning, men afgøres derimod administrativt. En del kommuner har bl.a. anført, at såfremt der er gjort indsigelse under naboorienteringen, så vil en sag, der ellers ville blive afgjort administrativt, blive forelagt for politikerne, enten til orientering eller til politisk afgørelse.

3.4 Analyser

I dette afsnit vil vi undersøge, om antallet af landzonesager i kommunerne kan forklares ved nogle karakteristika ved kommunerne. Der kan opstilles en model af følgende karakter til forklaring af antallet af landzonetilladelser i kommunerne:

$$Y_i = f(G_{1i}, \dots, G_{ni}, S_{1i}, \dots, S_{ni}, P_{1i}, \dots, P_{ni}),$$

$i = 1, \dots, N$, hvor N er antal kommuner

og Y_i = antal landzonetilladelser for kommune i
 $G_{1i}, \dots, G_{ni}$ = geografiske karakteristika for kommune i
 $S_{1i}, \dots, S_{ni}$ = socioøkonomiske karakteristika for kommune i
 $P_{1i}, \dots, P_{ni}$ = politiske variabler for kommune i

Det er med andre ord hypotesen, at antallet af landzonetilladelser i kommunerne kan forklares ved hhv. nogle geografiske, nogle socioøkonomiske og nogle politiske karakteristika ved kommunerne. Denne hypotese testes ved at udvælge en serie af variabler, som karakteriserer kommunerne i disse henseender, hvorefter det afprøves i en statistisk test, om der er nogle systematiske sammenhænge mellem de forklarende variabler og antallet af tilladelser.

Som geografiske variabler er valgt variabler, der karakteriserer kommunens areal, arealet i landzone, befolkningstæthed, indbyggerantal, kommunetype, oplandskommuner, samt hvilket amt kommunen ligger i. De socioøkonomiske variabler omfatter andelen af selvstændige af samtlige antal beskæftigede, landbrugets betydning i kommunen i form af antal beskæftigede ved land- og skovbrug i forhold til det samlede antal beskæftigede, samt det gennemsnitlige indkomstniveau i kommunen. De politiske variab-

ler omfatter, hvilket parti der er det ledende i kommunen, dvs. hvilket parti borgmesteren tilhører, samt andelen af landmænd i kommunalbestyrelsen. De valgte variabler i modellen er mere præcist defineret således:

Tabel 3.10 Forklarende variabler

Variabel	Variabeldefinition	Forventet fortegn
Geografiske variabler		
Areal	Kommunens areal i 1.000 ha	+
Landzone	Kommunens areal landzone i 1.000 ha (beregnet som areal i alt minus areal i byzone og sommerhusområder)	+
Indb	Indbyggertal i tusinder	-
Indb_ha	Befolkningstæthed: antal indbyggere pr. ha	-
Amt	Amt Kategorisk variabel	?
Kommunetype ¹	Kategorisk variabel 1. Storbyoplande 2. Mellemstore byers oplande 3. Småbyoplande (yderområder)	-
Geo 3	Kategorisk variabel 0. Hovedstaden 1. Landdistrikter 2. Øvrig bymæssig bebyggelse 3. Bykommuner 4. Hovedstadens forstæder	
Socioøkonomiske variabler		
Selvst	Andel selvstændige i forhold til det totale antal beskæftigede i kommunen	+
Landbrug	Landbrugets betydning, andel beskæftigede ved land- og skovbrug i forhold til det totale antal beskæftigede i kommunen	+
Indk	Indkomst niveau, gennemsnit pr. indb. i kommunen i mio. kr.	-
Politiske variable		
Parti	Politisk flertal, dvs. borgmester parti Kategorisk variabel 1 = borgmester fra partierne A, B og F, 2 = borgmester fra partierne C og V, 3 = borgmester fra øvrige partier (primært lokallister)	?
Landmænd	Andel af landmænd i kommunalbestyrelsen	+

Kilde: Statistikbanken.dk

Note: Alle variabler er fra 2003.

1 Miljøministeriet, Landsplanafdelingen: Et Danmark i balance – Hvad skal der gøres? Landsplanredegørelse 2003.

Variablerne i tabellen ovenfor anvendes til at forsøge at forklare følgende responsvariabler:

Tabel 3.11 Responsvariabler

Variabel	Beskrivelse
Antal landzonetilladelser	Antal landzonetilladelser i kommunerne i 2003
Antal nye boliger i landzone	Antal tilladelser til nye boliger uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder i 2003
Antal nye virksomheder	Antallet af tilladelser til nye virksomheder eller større udvidelser af virksomheder i uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder i 2003
Bidrag fra regionplanmyndighed	I hvor stort omfang bidrager udtalelserne fra regionplanmyndigheden generelt til oplysning af sagerne 1 = slet ikke, 2 = i begrænset omfang, 3 = i noget omfang, 4 = i stort omfang

Kilde: Egen spørgeskemaundersøgelse til kommunerne

Modellerne til forklaring af ovennævnte variabler er estimeret i en lineær normalfordelingsmodel.⁸ Der afprøves fire modeller. Model 1 er en model for antallet af landzonetilladelser i kommunerne, og i model 2 er en model for antallet af nye boliger uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder estimeret. Afprøvningen af modellerne 1 og 2 er foretaget i tabel 3.12. Model 3 er en model for antallet af nye virksomheder og større udvidelser af virksomheder uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder. Denne model er afprøvet i tabel 3.13. Her afprøves også model 4, som tester, om der er systematiske forskelle ved kommunerne i forhold til, om de mener, at regionplanmyndighedens bidrag til afklaring af sagerne er afgørende.

I udgangsmodellerne er alle forklarende variabler medtaget, og i slutmodellerne er alle insignifikante variabler fjernet ved trinvis reduktion, således at de tilbageblevne variabler alle er signifikante på et 5%’s niveau.

Tabel 3.12 Model 1: Antal landzonetilladelser, og Model 2: Antal nye boliger uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder

	Udgangsmodel 1	Slutmodel 1	Udgangsmodel 2	Slutmodel 2
Areal	1,81 (0,1726)	1,12 (<0,0001)	0,23 (0,3576)	0,06 (0,0004)
Landzone	-0,76 (0,5660)		-0,14 (0,5788)	

	Udgangsmodel 1	Slutmodel 1	Udgangsmodel 2	Slutmodel 2
Indb	-0,03 (0,5405)		0,005 (0,5672)	
Indb_ha	0,03 (0,8942)		0,01 (0,7542)	
Amt				
Københavns Amt	-17,80 (0,5768)	-0,56 (0,8127)	-7,86 (0,1969)	0,58 (0,2029)
Frederiksborg Amt	-13,09 (0,6775)	5,91 (0,0421)	-6,87 (0,2523)	1,92 (0,0007)
Roskilde Amt	-17,21 (0,5881)	2,07 (0,5113)	-8,62 (0,1557)	0,13 (0,8188)
Vestsjællands Amt	-11,22 (0,7158)	8,13 (0,0008)	-7,30 (0,2147)	1,28 (0,0059)
Storstrøms Amt	-17,79 (0,5626)	0,57 (0,8299)	-7,31 (0,2129)	0,82 (0,1071)
Fyns Amt	-12,94 (0,6704)	5,03 (0,0171)	-7,29 (0,2090)	0,66 (0,0939)
Sønderjyllands Amt	-14,48 (0,6375)	4,55 (0,0822)	-7,17 (0,2216)	0,99 (0,0501)
Ribe Amt	-15,73 (0,6091)	3,71 (0,2665)	-7,22 (0,2189)	1,17 (0,0703)
Vejle Amt	-12,16 (0,6954)	7,54 (0,0179)	-6,03 (0,3093)	2,57 ($<0,0001$)
Ringkøbing Amt	-25,62 (0,4054)	-5,72 (0,0924)	-7,59 (0,1963)	0,72 (0,2657)
Århus Amt	-10,54 (0,7341)	7,50 (0,0055)	-6,93 (0,2419)	1,48 (0,0035)
Viborg Amt	-19,33 (0,5280)	-0,25 (0,9396)	-8,09 (0,1667)	0,19 (0,7711)
Nordjyllands Amt	-18,24 (0,579)	0,12 (0,9671)	-8,27 (0,1551)	0,04 (0,9504)
Type				
Storbyoplande	-1,63 (0,5721)		0,43 0,4330	
Mellemstore byers oplande	0,71 (0,7434)		0,61 0,1405	
Småbyers oplande	0		0	
Geo 3				
Landdistrikter	2,31 (0,9276)		4,24 0,3821	
Øvrig bymæssig bebyggelse	3,27 (0,8976)		4,11 0,3957	
Bykommuner	1,02 (0,9676)		3,55 0,4579	
Hovedstadens for- stæder	1,89 (0,9357)		3,51 0,4318	
Hovedstaden	0		0	
Selvst	6,08 (0,7924)		2,07 (0,6405)	

	Udgangsmodel 1	Slutmodel 1	Udgangsmodel 2	Slutmodel 2
Indk	82,60 (0,2285)		20,05 (0,1257)	
Landbrug	0,005 (0,3502)		-0,002 (0,0801)	
Parti (a)				
Andet (lokallister)	-0,72 (0,8089)		-0,33 (0,5671)	
V og C	0,01 (0,994)		-0,16 (0,6210)	
A, B og F	0		0	
Landmænd	9,30 (0,3625)		1,32 (0,4970)	
R ²	0,59	0,58	0,21	0,17
Antal observationer til grund for regres- sionen	222	223	222	223

Anm.: Tallene i parentes er signifikansniveauet for parameterestimerne. Kriteriet for signifikans er 0,05.

- a) I stedet for opdeling af partivariablen i tre grupper er det forsøgt at lade den indgå med et niveau for hvert parti. Dette gav dog ikke andre resultater.

Analysen af antallet af landzonetilladelser viser, at kun kommunens samlede areal og amtet bliver signifikante forklarende parametre. Der er således en positiv sammenhæng mellem kommunens areal og antallet af udstedte landzonetilladelser. Jo større kommune, jo flere landzonetilladelser. Den signifikante effekt af amtet skal sandsynligvis ses som en regional/strukturel effekt, som ikke opfanges af de øvrige forklarende variabler.⁹ For amter, der via deres geografiske placering og demografiske specifikationer ligner hinanden, er der en tendens til, at parameterestimerne ligger forholdsvis nær hinanden. Et eksempel på dette er Århus og Vejle Amter, et andet eksempel kunne være Sønderjyllands og Fyns Amter. Modellen har samlet set en relativ høj forklaringsværdi med en R² på 0,58.

Med hensynet til antallet af nye boliger uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder bliver kommunens samlede areal og amtet igen de eneste signifikante parametre, således at der er en positiv sammenhæng mellem kommunens samlede areal og antallet af udstedte tilladelser til opførelse af nye boliger. Igen må effekten af amtet tilskrives en regional effekt.

Med hensyn til antallet af tilladelser til nye virksomheder eller større udvidelser af virksomheder uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder bliver landzonearealet og amtet signifikante (jf. tabel 3.13). For model 2 og 3 gælder, at modellernes samlede forklaringsværdi er noget lavere end for model 1, idet R^2 for model 2 ligger på 0,16 og for model 3 er $R^2 = 0,14$.

Tabel 3.13 Model 3: Antal nye virksomheder eller større udvidelser af virksomheder uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder. Model 4: Bidrag fra regionplanmyndighed

	Udgangsmodel 3	Slutmodel 3	Udgangsmodel 4 (b)	Slutmodel 4 (b)
Intercept 1			-2,92 (0,2763)	-2,04 (0,3169)
Intercept 2			-0,40 (0,8822)	0,32 (0,8748)
Intercept 3			1,50 (0,5744)	2,11 (0,3005)
Areal	-0,07 (0,7669)		-0,13 (0,6482)	
Landzone	0,10 (0,6824)	0,05 (0,0035)	0,14 (0,6098)	
Indb	-0,001 (0,9108)		0,008 (0,5760)	
Indb_ha	-0,02 (0,5757)		0,08 (0,3837)	
Amt				
Københavns Amt	1,03 (0,8587)	0,17 (0,7021)	0	0
Frederiksborg Amt	3,54 (0,5357)	1,15 (<0,0001)	0,60 (0,3853)	0,57 (0,3385)
Roskilde Amt	2,59 (0,6539)	0,97 (0,0998)	0,17 (0,8124)	-0,01 (0,9822)
Vestsjællands Amt	3,20 (0,5675)	1,10 (0,0143)	-0,35 (0,4414)	-0,42 (0,2918)
Storstrøms Amt	2,29 (0,8819)	0,09 (0,859)	-0,43 (0,4063)	-0,31 (0,4864)
Fyns Amt	2,92 (0,5970)	1,28 (0,0013)	1,82 (0,0004)	1,24 (0,0016)
Sønderjyllands Amt	2,64 (0,6364)	0,41 (0,4105)	-0,37 (0,4394)	-0,33 (0,4262)
Ribe Amt	3,05 (0,5850)	0,50 (0,4245)	0,97 (0,1219)	0,70 (0,1791)
Vejle Amt	3,71 (0,5125)	1,95 (0,0021)	-0,11 (0,8562)	-0,002 (0,9972)
Ringkøbing Amt	2,30 (0,6802)	0,13 (0,8369)	-1,14 (0,0464)	-0,89 (0,0518)
Århus Amt	2,38 (0,6725)	0,38 (0,4361)	0,78 (0,0817)	0,49 (0,2172)

	Udgangsmodel 3	Slutmodel 3	Udgangsmodel 4 (b)	Slutmodel 4 (b)
Viborg Amt	1,72 (0,7565)	-1,42 (0,5104)	-0,45 (0,4108)	-0,39 (0,4212)
Nordjyllands Amt	3,16 (0,5681)	1,03 (0,065)	-1,05 (0,0224)	-1,12 (0,0071)
Type				
Storbyoplande	0,60 (0,2472)		-0,23 0,4773	
Mellemstore byers oplande	0,09 (0,8252)		0,19 0,4366	
Småbyoplande	0		0	
Geo 3				
Landdistrikter	-2,84 (0,5380)		-0,74 (0,1132)	
Øvrig bymæssig bebyggelse	-3,20 (0,4881)		-0,55 (0,0946)	
Bykommuner	-2,20 (0,6294)		0,40 (0,3407)	
Hovedstadens forstæder	-1,84 (0,6643)		0	
Hovedstaden	0			
Selvst	-1,78 (0,7809)		6,60 (0,1352)	
Indk	5,77 (0,6431)		-4,87 (0,7258)	
Landbrug	0,0008 (0,3482)		0,0001 (0,8824)	
Parti (a)				
Andet (lokallister)	-0,27 (0,6275)		0,48 (0,1839)	
C og V	-0,58 (0,0590)		-0,41 (0,0679)	
A, B og F	0		0	
Landmænd	3,99 (0,0317)		1,90 (0,3212)	
R ²	0,21	0,14		
N: Antal observationer	221	221	159	160

Anm.: Tallene i parentes er signifikansniveauet for parameterestimerne. Kriteriet for signifikans er 0,05.

- I stedet for opdeling af partivariablen i tre grupper er det forsøgt at lade den indgå med et niveau for hvert parti. Dette gav dog ikke andre resultater.
- Hvis parameterestimatet er negativt, betyder det, at den pågældende variabel øger sandsynligheden for, at udtalelserne fra regionplanmyndigheden i større omfang bidrager til opklaring af sagerne i kommunerne, idet modellen forudsiger sandsynligheden for, at regionplanmyndigheden ifølge kommunerne slet ikke bidrager til opklaring af sagerne.

Analyse vedrørende betydningen af bidrag fra regionalmyndigheden (model 4) viser, at amtet bliver den eneste signifikante parameter.¹⁰ Effekten af amtet kan igen være et tegn på regionale forskelle, men kan muligvis også være en indikation af, at nogle amter ydre bedre bidrag i forhold til andre amter.

4 Undersøgelse af klagesager i Naturklagenævnet 2000-2003

4.1 Metode

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår det at:

»For så vidt angår ændringerne i landzoneadministrationen vil virkningerne blive vurderet på grundlag af oplysninger om arten af og antallet af klagesager i Naturklagenævnet og indholdet af nævnets afgørelser«.

Som nævnt er de to hovedpunkter i lovændringen:

- a) Flytningen af kompetencen til at meddele landzonetilladelser fra amtsrådene og HUR til kommunalbestyrelserne.
- b) En række lempelser ved udvidelse af de kategorier af bebyggelser og benyttelsesændringer, der kan foretages uden landzonetilladelse.

Skal virkningerne af de to hovedpunkter i lovændringen vurderes, er det nødvendigt i data fra Naturklagenævnet at kunne skelne mellem:

1. Klager over landzonesager, ekskl. de sager, der er omfattet af lempelserne i loven (og evt. ekskl. de sager, hvor kommunalbestyrelserne hele tiden har været landzonemyndighed, dvs. inden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder)
2. Klager over sager, som er omfattet af lempelserne i loven, dvs. sager vedr.:
 - Opførelse af aftægtsboliger og medhjælperboliger på landbrugs-ejendomme

- Udvidelse af mindre virksomheder i det åbne land, der er etableret i eksisterende bygninger
- Anvendelse af overflødige landbrugsejendomme til butikker og en bolig.

Umiddelbart kunne man forestille sig følgende hypotese vedr. antallet af klagesager i forhold til lovens første hovedpunkt:

Hypotese vedrørende landzonemyndighed

Da kommunalbestyrelser i højere grad end regionplanmyndighederne evt. kan forventes at lægge vægt på individuelle og lokale hensyn til vækst og fremgang i landdistrikterne i forhold til hensynene til landskab, natur og miljø, kan man generelt forvente et større antal landzonetilladelser uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder og dermed et øget antal klagesager vedr. tilladelser, især sager vedr. tilladelser, hvor Naturklagenævnet har skærpet afgørelsen, samt færre klager over afslag, især hvor Naturklagenævnet har lempet afgørelsen.

Hypotese vedrørende lempelser i loven

Da der er sket en udvidelse af de kategorier af bebyggelser og benyttelsesændringer, der kan foretages uden en landzonetilladelse, må der forventes mere bebyggelse og ændret anvendelse i det åbne land. Det er dog vanskeligt at belyse, hvilken effekt det har på antallet af klagesager, idet der selvfølgelig ikke på samme måde som tidligere kan klages over noget, der ikke længere kræver tilladelse. Der kan være klagesager vedrørende afgrænsningen af disse kategorier, men det er ikke umiddelbart sammenligneligt med tidligere praksis. Derfor kan betydningen af de nye lempelser i loven vanskeligt belyses ved hjælp af klagesager i Naturklagenævnet.

Der knytter sig desuden nogle forskellige problemer til at anvende udviklingen i klagesager i Naturklagenævnet som en indikation af virkningen af lovændringerne. Der er dels nogle datamæssige problemer, dels nogle problemer med tidsafgrænsningen samt nogle principielle problemer.

4.1.1 Dataproblemer

Naturklagenævnets elektroniske registreringssystem giver desværre kun begrænsede muligheder for at sortere klagesagerne med udgangspunkt i dette projekts formål. Således giver Naturklagenævnets elektroniske register ikke mulighed for entydigt at udvælge relevante klagesager ud fra hverken:

- paragrafnumre i planloven
- landzonesager hhv. uden for og inden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder
- sager, der entydigt berører lempelserne i loven (§ 36 og § 37).

Tekstsøgning til at identificere specifikke typer af sager kan kun foretages på baggrund af en kortfattet beskrivelse af sagen. Der er ikke mulighed for at søge elektronisk i den fulde sagsmappe, og mulighederne for elektronisk at gruppere klagesagerne efter specifikke kriterier begrænser sig dermed til en individuel vurdering af hver enkelt sag på baggrund af den ganske kortfattede beskrivelse af sagen. En mere tilbundsående vurdering af sagerne vil derfor kræve en manuel gennemgang og gennemlæsning af hver enkelt sag med udgangspunkt i sagsmapperne. Dette er der desværre ikke ressourcer til inden for rammerne af dette projekt.

Sager vedrørende lempelserne i loven som følge af tilføjelser til planlovens §§ 36 og 37 udgør et ganske særligt problem. Dette skyldes, at Naturklagenævnet ikke tidligere har ført en stringent praksis med hensyn til placeringen af klager vedr. § 36- og § 37-sager, der i nogen tilfælde er blevet placeret under »landzonesager« og i andre tilfælde under »retlige klager«. »Retlige klager« omfatter i øvrigt en lang række andre typer af klager vedr. planloven¹¹, hvilket gør det vanskeligt, for ikke at sige umuligt, elektronisk at udskille klagesager vedr. § 36 og § 37. Før 2003 kan klager, der er omfattet af undtagelserne fra kravet om landzonetilladelse efter planlovens §§ 36 og 37, således være placeret både blandt landzonesager eller retlige klager, og først fra 2003 har Naturklagenævnet konsekvent placeret klager vedrørende planlovens §§ 36 og 37 under retlige klager.

Tabel Naturklagenævnets placering af landzonesager

4.1

	Før 2003	Fra 2003
Landzonesager	Landzonesager uden for og inden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder	Landzonesager uden for og inden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder
	En del af sagerne vedr. undtagelserne i §36 og §37	
Retlige klager	Klager vedr. helt andre dele af planloven	Klager vedr. helt andre dele af planloven
	En del af sagerne vedr. undtagelserne i §36 og §37	Alle sagerne vedr. undtagelserne i § 36 og § 37, herunder de yderligere undtagelser som er tilføjet ved lovændringen.

Begrænsningerne i mulighederne for tekstsøgning i Naturklagenævnets registre udelukker således muligheden for at identificere klager, der kan henføres til planlovens §§ 36 og 37, blandt de landzonesager, der er omfattet af denne undersøgelse. Der synes heller ikke at være muligheder for manuelt at identificere sager, der vedrører §§ 36 og 37 i årene før 2003, ud fra den kortfattede beskrivelse af hver enkelt sag.

Disse dataproblemer begrænser mulighederne for at lokalisere betydningen af ændringerne i planloven på antallet og arten af klagesager i Naturklagenævnet. Alene ovenstående ændringer i placeringen af sagerne må formodes at give anledning til følgende ændringer fra 2003:

- Et fald i antallet af klager vedr. landzonesager, da ingen sager vedr. § 36 og § 37 er placeret her. Omfanget af dette er uvist.
- En stigning i antallet af retlige klager, da alle sagerne vedr. § 36 og § 37 placeres her. Desuden kan der formodentligt forventes en stigning på grund af de yderligere lempelser, som er tilføjet ved lovændringen. Igen er betydningen af dette uvist.¹²

Problemerne med at udskille klager vedr. § 36 og §37 fra de øvrige retlige klager og fra før 2003 også fra de øvrige landzonesager betyder:

- at det er umuligt med udgangspunkt i klagesager i Naturklagenævnet at vurdere betydningen af det ene af lovændringens to hovedpunkter, nemlig lempelserne, som indebærer en udvidelse af de kategorier af bebyggelser og benyttelsesændringer, der kan foretages uden landzonetilladelse.
- at det bliver vanskeligt, men dog ikke helt umuligt, at vurdere betydningen af lovændringens andet hovedpunkt, nemlig flytningen af kompe-

tencen til at meddele landzonetilladelser fra amtsrådene og HUR til kommunalbestyrelserne, idet en del af sagerne vedr. §36 og §37 var placeret under landzonesager før 2003, ligesom der må forventes et fald i antallet af klager over landzonesager på grund af de yderligere lempelser, der er tilføjet loven.

4.1.2 Tidsafgrænsning

Undersøgelsen af klagesager i Naturklagenævnet gennemføres for årene 2000, 2001, 2002 samt 2003, dvs. knap tre år inden lovændringen og lidt over et år efter lovændringen, hvor perioden 1. september 2002 til 1. januar 2003 må betragtes som en overgangsperiode, hvor der både kan forekomme klager over afgørelser truffet af amterne/HUR og af kommunalbestyrelserne.

Det vurderes imidlertid, at der kun er tale om et begrænset antal klager, som er indkommet i 2002, og som er behandlet af kommunerne efter den nye planlov.

Tabel 4.2 Afgjorte klagesager fordelt på landzonemyndighed

Landzonemyndighed	2000	2000 %	2001	2001 %	2002	2002 %	2003	2003 %
Kommune	42	9,6	49	10,3	27	11,3	302	88,6
Amt	390	89,0	349	73,5	178	74,5	31	9,0
HUR	6	1,4	77	16,2	34	14,2	8	2,3
I alt	438	100,0	475	100,0	239	100,0	341	100,0

Tabel 4.2 viser, at kommunerne kun har været landzonemyndighed i 27 afgjorte sager fra 2002 – mod 49 i 2001.

Den nuværende planlov trådte i kraft 1/9 2002, og tallene tyder således på, at der er tale om forholdsvis få sager, der er indkommet i de sidste fire måneder af 2002, og som er behandlet efter den nuværende planlov. Derfor er grænsen mellem, hvorvidt en klage hører under henholdsvis den nuværende eller den gamle planlov, sat ved årsskiftet 2002/03.¹³

Årene 2000, 2001 samt 2002 antages således at dække klager for den gamle planlov, mens alene antages 2003 at dække den nye planlov. Det er med andre ord et relativt lille datamateriale, der er til rådighed for vurdering af effekten af den nye planlov.

4.1.3 **Principielle problemer**

En vurdering af lovændringen med udgangspunkt i oplysninger om arten af og antallet af klagesager i Naturklagenævnet kræver en »alt andet lige«-situation, hvilket ikke er til stede bl.a. på grund af den nye regel om naboorientering. Andre forhold kan ligeledes tænkes at spille ind, som fx den ovennævnte ændring i, hvilke grupper Naturklagenævnet placerer deres sager i, samt at de nye lempelser i § 36 og § 37 må betyde et fald i antallet af klager over landzonesager. Hertil kommer, at der må tages højde for eventuelle effekter af, at det er en ny administration, der skal behandle landzonebestemmelserne, hvorfor der kan forventes at være en vis indkø-ringsfase.

Endelig skal det understreges, at en undersøgelse af arten og antallet af klagesager i Naturklagenævnet i bedste fald kan sige noget om effekten af lovændringen på antallet af klagesager, *men ikke noget om lovændrin-gens effekter i forhold til de to modsatrettede hensyn, som landzonebe-stemmelserne skal varetage, nemlig: landskabet, naturen og miljøet i for-hold til individuelle og lokale hensyn til vækst og fremgang i landdistrik-terne*. Dette vil kræve en langt mere omfattende undersøgelse.

4.1.4 **Afrunding**

Med det tilgængelige datagrundlag er det alene muligt at opstille og af-prøve følgende hypotese i forhold til ændringerne i planloven:

Hvis kommunerne administrerer landzonebestemmelserne mere lempeligt, end amterne og HUR gjorde tidligere, må det antages især at give anled-ning til flere klager over udstedte tilladelser, som Naturklagenævnet har skærpet, samt færre klager over afslag, især hvor Naturklagenævnet har lempet afgørelsen.

Hvis det omvendte er tilfældet, altså hvis kommunerne administrerer stren-gere end amterne/HUR, må det antages at give anledning til flere klager over udstedte afslag, som Naturklagenævnet har lempet, samt et fald i kla-ger over udstedte tilladelser, som Naturklagenævnet har skærpet.

De ovenfor nævnte dataproblemer, samt ikke mindst, at der kun er da-ta for et år efter lovændringen, nemlig fra 2003, og at alle sager fra dette år

desuden ikke er afgjort endnu, betyder imidlertid, at undersøgelsens resultater skal tages med et betydeligt forbehold.

4.2 Analyse af klagesager fra Naturklagenævnet

4.2.1 Samtlige landzonesager og retlige klager over tid

Over tid er der en variation i antallet af modtagne klager over landzonesager, som det er helt nødvendigt at være opmærksom på, hvis man vil forsøge at identificere betydningen af revisionen af planloven, især når der kun er ét år til at beskrive klagesammensætningen efter lovrevisionen.

Tabel 4.3 Antallet af modtagne og afgjorte landzonesager over tid

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Modtagne landzonesager	523	526	602	632	683	572	622	505	542
Afgjorte landzonesager	442	516	377	541	683	630	621	533	464

Kilde: Naturklagenævnet

Som det fremgår af tabel 4.3, er der en tilfældig variation i antallet af landzonesager over årene, som i sig selv er fuldt tilstrækkelig til at forklare ændringen i antallet af landzonesager fra 2002 og til 2003. Eller sagt med andre ord: 2003 skiller sig ikke signifikant ud fra de tidligere år med hensyn til antallet af modtagne klager over landzonesager.¹⁴

Med hensyn til antallet af retlige klager viser udviklingen en jævn stigende tendens fra 1995 til 2003, som det fremgår af tabel 4.4.

Tabel 4.4 Antallet af modtagne og afgjorte retlige klager over tid

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Modtagne retlige klager	598	602	807	732	943	977	1106	1147	1188
Afgjorte retlige klager	560	607	512	681	804	1000	1111	1086	1076

Kilde: Naturklagenævnet

4.2.2 **Analyse af antallet og arten af landzonesagerne**

På trods af at det samlede antal klager vedr. landzonesager i 2003 således ikke adskiller sig fra antallet af klager i de foregående år, har vi gennemført en nærmere analyse af klagerne vedr. landzonesager for årene 2000, 2001 og 2002 (den tidligere planlov) sammenlignet med 2003 (den nuværende planlov).

Afgørelsestyper

Naturklagenævnets klager over landzonesager kan opdeles i to grupper, nemlig klager over tilladelse og klager over afslag.

Disse to grupper inddeles i yderligere fire undergrupper efter Naturklagenævnets afgørelse, nemlig henholdsvis stadfæstelse, lempelse, skærpelse og hjemvisning.

Stadfæstelse: Afgørelsen fra landzonemyndigheden opretholdes.

Lempelse: Når Naturklagenævnet finder, at landzonemyndigheden har været for restriktiv i deres afgørelse.

Skærpelse: Når Naturklagenævnet finder, at landzonemyndigheden har været for lempelig i deres afgørelse.

Hjemvisning: Forekommer, hvis Naturklagenævnet giver klager medhold i klagen, og sender sagen tilbage til landzonemyndigheden til fornyet behandling. Når det drejer sig om hjemvisninger, er det ikke muligt at afgøre, hvorvidt der fra Naturklagenævnets side er tale om en skærpelse eller lempelse i forhold til den oprindelige afgørelse, men alene at der er sket en fejl i sagsbehandlingen.

Herudover opererer Naturklagenævnet med følgende fem kategorier af afgørelser: afvisning manglende klageberettigelse, afvisning klagefrist overskredet, afvisning i øvrigt, klagen bortfaldet samt andet. Det vurderes, at klager, der afgøres under en af disse kategorier, ikke er relevante for dette projekt, fordi Naturklagenævnets afgørelse ikke beror på landzonemyndighedens behandling af sagen, men i stedet skyldes andre årsager.

Af samtlige modtagne landzonesager er det kun de sager, der er afgjort med en af følgende afgørelser: stadfæstelse, lempelse, skærpelse eller hjemvisning, der er medtaget i denne undersøgelse. Sager, der er afvist af forskellige grunde, samt sager, der endnu ikke er afgjort, er ikke medtaget.

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. Antallet af sager, der er modtaget i denne undersøgelse, vil derfor være mindre end det samlede antal modtagne sager af Naturklagenævnet, først og fremmest fordi det ikke er alle type af afgørelser, der er modtaget her. Det gælder desuden, at der endnu er en del sager, der ikke er afgjort, herunder særligt sager, der er indgået i 2002 og 2003, formentlig især sager med lang sagsbehandlingstid. Derfor vil antallet af afgjorte sager i 2002 og 2003 blive højere, efterhånden som sagerne bliver behandlet færdigt.

Tabel 4.5 Modtagne og afgjorte sager i Naturklagenævnet

	2000	2001	2002	2003	I alt
Modtagne landzonesager	572	622	505	542	2241
Afgjorte sager	438	475	239	341	1493
Afviste sager	52	48	38	45	183
Bortfaldet	29	38	34	35	136
Andet	12	10	6	6	34
Endnu ikke afgjorte sager	0	8	168	110	286
Ej kategoriseret	41	43	20	5	109

Kilde: Naturklagenævnet.

Datamaterialet fra Naturklagenævnet omfatter hermed alt i alt 1493 afgjorte sager for årene 2000-2003 og er opgjort pr. 30. april 2004. Det er disse sager, som der arbejdes videre med i det følgende.

For klager over både tilladelse og afslag vil stadfæstelse betyde, at afgørelsen opretholdes, mens der ved hhv. lempelse og skærpelse er tale om, at Naturklagenævnet har omgjort sagen – og dermed som regel vil give klager medhold.

Er landzonemyndighedens afgørelser for lempelige i forhold til planloven, må det antages primært at give sig udslag i følgende kategori af sager: *klager over tilladelser, som Naturklagenævnet har skærpet*. Omvendt, hvis landzonemyndigheden er for restriktive i deres afgørelser, må det antages primært at give sig udslag i følgende kategori af sager: *klager over afslag, som Naturklagenævnet har lempet*.

Udviklingen i klager over hhv. tilladelser og afslag

Tabel 4.6 viser, at der er sket en forskydning i fordelingen i klager over henholdsvis udstedte afslag og tilladelser, således at der er en tendens til at være en større andel klager over udstedte tilladelser under den nye planlov i forhold til den forrige planlov, og tilsvarende er der et fald i antallet af klager over afslag. Skiftet sker imidlertid allerede mellem 2001 og 2002, hvor andelen af klager over udstedte tilladelser stiger markant.¹⁵

Tabel 4.6 Fordeling af klager på tilladelser og afslag og år (kun afgjorte sager)

Klage over		2000	2001	2002	2003
Afslag	Antal	220	240	87	98
	Fordeling på år	50%	51%	36%	29%
	Forventet	189	205	103	147
Tilladelse	Antal	218	235	152	243
	Fordeling på år	50%	49%	64%	71%
	Forventet	249	270	136	194
I alt		438	475	239	341

Kilde: Naturklagenævnet.

I tabel 4.6 bygger det forventede antal på den antagelse, at der er en ensartet fordeling mellem klager over henholdsvis afslag og tilladelser gennem perioden. Det ses, at antallet af klager over afslag ligger over det forventede antal i starten af perioden, mens det ligger under det forventede antal i slutningen af perioden.

Denne udvikling med flere klager over udstedte tilladelser og færre klager over afslag kan have flere årsager. Den mest oplagte forklaring er, at der bliver udstedt flere tilladelser og givet færre afslag på landzonesager af landzonemyndigheden. Er dette tilfældet, er det oplagt at forestille sig en tilsvarende udvikling i antallet af klagesager. Dette er dog ikke den eneste forklaring, man kunne forestille sig. Således viste undersøgelsen i kommunerne (kapitel 3), at der ofte er en tæt kontakt mellem ansøger og landzonemyndighed, således at mange ikke ansøger om landzonetilladelse, hvis der bliver stillet et afslag i udsigt. Dette giver få afslag og en høj tilladelsesprocent. Man kunne forestille sig, at denne praksis havde udviklet sig over tiden, og at dette er forklaringen på faldet i klager over afslag. En anden forklaring på det stigende antal klager over tilladelser kan omvendt være en generel større bevidsthed om det åbne lands værdier, hvilket kan

medføre en større klagehyppighed over tilladelser. Andre forklaringer på udviklingen kan givetvis også findes, men det er vanskeligt at sige, hvad der egentligt har gjort sig gældende.¹⁶ Hertil kommer, at en del sager fra både 2002 og 2003 endnu ikke er afgjort. Derfor kan billedet godt ændres, når disse sager bliver afgjort.

Udviklingen i stadfæstede versus omgjorte afgørelser

Naturklagenævnets afgørelser kan yderligere opdeles i to grupper henholdsvis stadfæstede og omgjorte sager. Gruppen af stadfæstede sager omfatter alene de sager, hvor Naturklagenævnet har stadfæstet den oprindelige afgørelse. Gruppen af omgjorte sager omfatter alle sager, hvor Naturklagenævnet enten har lempet, skærpet eller hjemvist sagen. Denne fordeling kan give en indikation af, hvorvidt landzonemyndighedens administration af landzonebestemmelserne har været i overensstemmelse med loven.

En tese kunne være, at det større antal omgørelser er udtryk for, at flytningen af kompetencer til kommunerne har ført til en mindre kvalificeret sagsbehandling – i det mindste i en indkøringsperiode.

Tabel 4.7 viser, at der er en tendens til, at Naturklagenævnet har forholdsvis flere sager, hvor de omgør den tidligere afgørelse, i den sidste del af perioden forhold til den første del. Der er således en større andel af sager, der bliver omgjort under den nuværende planlov, end hvad der er tilfældet under den forrige planlov, men denne udvikling gjorde sig ligeledes allerede gældende i 2002. Af de 27 sager, hvor kommunerne var landzonemyndighed i 2002, blev de 25 stadfæstet, så det kan ikke være kommunen som landzonemyndighed, der kan forklare denne udvikling.

Tabel 4.7 Afgørelser fordelt på år

Afgørelse		2000	2001	2002	2003
Stadfæstet	Antal	362	400	184	236
	Fordeling på år	83%	84%	77%	69%
	Forventet	347	376	189	270
Omgjort	Antal	76	75	55	105
	Fordeling på år	17%	16%	23%	31%
	Forventet	91	99	50	71
I alt		438	475	239	341

Afslag og tilladelser fordelt på afgørelsestyper

Fordelingen mellem stadfæstede og omgjorte sager siger i sig selv ikke noget om, hvorvidt kommunerne fører en lempeligere administration af landzonebestemmelserne. For at kunne se nogen tendenser er det nødvendigt at få specificeret Naturklagenævnets afgørelser ud på klager over henholdsvis afslag og tilladelser samt mere detaljeret på de forskellige typer af afgørelser.

Tabel 4.8 Afslag og tilladelser fordelt på år typer af afgørelser

		2000	2001	2002	2003
Klage over tilladelse					
Stadfæstet	Antal	169	183	113	156
	Fordeling på år	78%	78%	74%	64%
	Forventet	160	172	111	178
Skærpet	Antal	34	42	28	69
	Fordeling på år	16%	18%	18%	28%
	Forventet	44	48	31	50
Lempet	Antal	3	3	6	4
	Fordeling på år	1%	1%	4%	2%
	Forventet	4	4	3	5
Hjemvist	Antal	12	7	5	14
	Fordeling på år	6%	3%	3%	6%
	Forventet	10	11	7	11
I alt		218	235	152	243
Klage over afslag					
Stadfæstet	Antal	193	217	71	80
	Fordeling på år	88%	90%	82%	82%
	Forventet	190	209	75	87
Lempet	Antal	14	18	3	12
	Fordeling på år	6%	8%	3%	12%
	Forventet	16	17	6	7
Hjemvist	Antal	13	5	13	6
	Fordeling på år	6%	2%	15%	6%
	Forventet	13	14	5	6
I alt		220	240	87	98

Tabellen viser blandt andet, at der er en større andel af klager over afslag end over tilladelser, der bliver stadfæstet af Naturklagenævnet, samt at der har været et fald i både stadfæstede afslag og stadfæstede tilladelser.

Som indikator for, hvorvidt kommunerne fører en lempeligere administration af landzonebestemmelserne, end hvad der var tilfældet for amterne/HUR, er det interessant at følge udviklingen i antallet af klager over tilladelser, hvor Naturklagenævnet skærper den tidligere afgørelse. Oven-

stående tabel viser, at der faktisk er sket en stigning i antallet af klager over tilladelser, hvor Naturklagenævnet har skærpet den tidligere afgørelse. Til gengæld har der også været en stigning i antallet af klager over afslag, hvor Naturklagenævnet har lempet den tidligere afgørelse, hvilket omvendt kunne være ensbetydende med, at kommunerne har ført en strammere håndhævelse af planloven end nødvendigt.

Når de to udfald ses i sammenhæng, bekræfter det således først og fremmest den ovenfor omtalte tendens til, at der er en stigende andel af sagerne, der omgøres.

Det skal derfor understreges, at der ikke kan konkluderes noget entydigt, især fordi en del sager fra både 2002 og 2003 endnu ikke er afgjort.

Hvad er det, der klages over? Indholdet af klagerne vedr. landzone

Som nævnt ovenfor er det ikke muligt at identificere klagerne i Naturklagenævnet i forhold til de specifikke ændringer i loven. Derimod er det muligt at lave en mere grov emnemæssig opdeling i forhold til, hvad det er, klagerne vedr. landzonebestemmelserne vedrører. Det er således muligt at kategorisere klagerne i grupper, der eksempelvis omfatter opgørelse af nye boliger, nyt erhvervsbyggeri, opgørelse af antennemaster eller anlæg af søer, etc. Begrænsningen ligger i, at der skal foretages en individuel vurdering af hver enkel klage på baggrund af en ret kortfattet beskrivelse af sagen, hvilket kan give anledning til en vis usikkerhed, bl.a. på grund af at de beskrivende nøgleord kan variere over tid. Fordelen ved at få klagerne specificeret ud på kategorier er, at det giver mulighed for at identificere, hvorvidt det er specifikke typer af sager, der giver anledning til klager. I det følgende er klagerne opdelt på følgende kategorier:

- Boliger: Beboelse, sommerhuse, udstykning til bolig, udstykning til sommerhus
- Andet byggeri: Udhuse, garager, parkeringspladser, ridehaller, hvis ikke i forbindelse med landbrug, rideskole eller heste pension, støjskærm
- Anden udstykning: Udstykning, hvis ikke specificeret til bolig
- Master og møller: Mobil- og antennemaster, vindmøller
- Erhverv: Erhvervsbyggeri, godkendelse af erhverv
- Landbrug: Stalde, gylletanke, fritliggende gylletanke

- Andet Landbrugsbyggeri: Aftægtsbolig, medhjælperbolig
- Søer m.m.: Søer, naturgenopretning, jorddiger
- Rekreative aktiviteter: ridebaner, skydebaner, paintballbaner, tennisbaner

Tabel Klagesager fordelt på kategorier og år

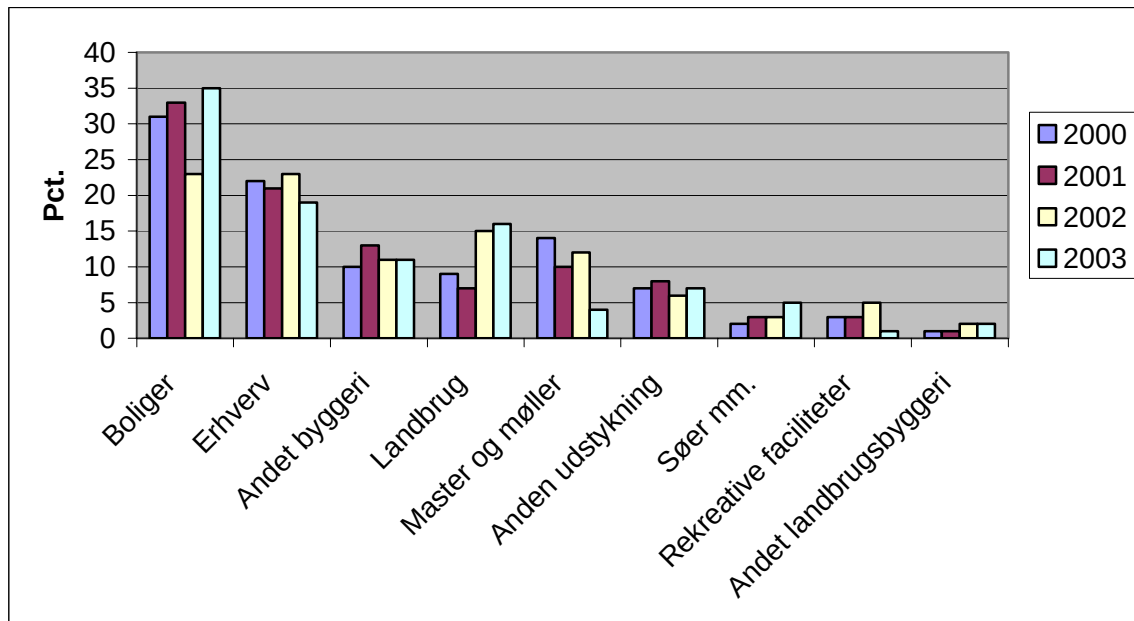
4.9

Gruppe		2000	2001	2002	2003
Boliger	Antal Fordeling	137 31%	159 33%	55 23%	118 35%
Erhverv	Antal Fordeling	95 22%	102 21%	55 23%	64 19%
Andet byggeri	Antal Fordeling	45 10%	63 13%	27 11%	37 11%
Landbrug	Antal Fordeling	41 9%	34 7%	35 15%	54 16%
Master og møller	Antal Fordeling	61 14%	47 10%	28 12%	14 4%
Anden udstykning	Antal Fordeling	32 7%	38 8%	15 6%	25 7%
Søer m.m.	Antal Fordeling	10 2%	14 3%	8 3%	17 5%
Rekreative faciliteter	Antal Fordeling	13 3%	13 3%	12 5%	5 1%
Andet landbrugsbyggeri	Antal Fordeling	4 1%	5 1%	4 2%	7 2%
I alt	Antal Fordeling	438 100%	475 100%	239 100%	341 100%

Illustreres dette grafisk, tager det sig således ud:

Figur Antal klagesager

4.1



Boligsager er den dominerende gruppe med omkring en tredjedel af samtlige klager. Gruppen er relativ vidtrækkende, idet den både rummer helårsbeboelse, fritidshuse samt udvidelse af disse. Klagesager vedrørende erhverv udgør omkring 20% af klagesagerne, efterfulgt af klagesager vedr. landbrug og andet byggeri. Grupperne master og møller, anden udstykning end bolig, søer m.m., rekreative faciliteter samt andet landbrugsbyggeri omfatter mere begrænsede andele af klagesagerne. Relativt har der været en stigning i klagesager vedr. boliger og landbrug, og et fald i klagesager vedr. erhverv samt master og møller.

Fordeling på amter

Tabel 4.10 Antal klagesager fordelt på amter

	2000	2001	2002	2003
Københavns Amt	9	15	8	10
Frederiksborg Amt	44	54	23	27
Roskilde Amt	13	17	5	18
Vestsjællands Amt	52	47	30	37
Storstrøms Amt	36	31	13	28
Fyns Amt	45	48	18	28
Sønderjyllands Amt	22	30	24	20
Ribe Amt	23	30	14	21
Vejle Amt	14	25	10	27
Ringkøbing Amt	16	16	14	17
Århus Amt	85	79	44	53
Viborg Amt	27	30	10	23
Nordjyllands Amt	50	50	25	31
Bornholm	2	3	1	1
I alt	438	475	239	341

I sig selv forklarer fordeling af klagesager på amter ikke noget, men regionale forskelle kan have betydning for klagehyppigheden. Det ses af tabel 4.10, at der er flest klagesager fra Århus Amt, Vestsjællands Amt og Nordjyllands Amt. I bilag 5 er indholdet af klagerne opdelt på amter, hvilket viser nogle tydelige regionale forskelle i forhold til, hvilke kategorier af sager der klages over i de enkelte amter.

Forbehold

Mængden af data, der er til rådighed i gruppen med sager under den nuværende planlov, er endnu begrænset, idet der reelt kun er sager indgået hos Naturklagenævnet i 2003 i denne gruppe, og desuden er en del af disse sager endnu ikke afgjort. Betydningen af ovenstående resultater skal derfor tages med et betydeligt forbehold. 2003 må desuden forventes at være karakteriseret ved en indkøringsfase for den kommunale landzoneadministration. I forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen til kommunerne (kapitel 3) har en del af kommunerne tilkendegivet, at de er ved at udarbejde deres eget administrationsgrundlag, mens andre stadig benytter sig af amtets administrationsgrundlag.

4.3 **Sammenhængen mellem landzonesager i kommunerne og klagersager i Naturklagenævnet – tentativt belyst**

Man kunne forvente, at der er en sammenhæng mellem antallet af klagesager i Naturklagenævnet og antallet af landzonesager i kommunerne, idet man må forvente:

- 1) Jo flere landzonesager i en kommune, jo flere landzonesager i Naturklagenævnet
- 2) Jo flere landzonetilladelser en kommune giver, jo flere klager i Naturklagenævnet vedr. tilladelser
- 3) Jo flere afslag en kommune giver på ansøgninger om landzonetilladelser, jo flere klagersager i Naturklagenævnet vedr. afslag.

Herudover kunne man forestille sig, at jo bedre beslutningsgrundlag i kommunerne, jo færre klagesager i Naturklagenævnet. Dvs. man kunne evt. forvente færre klagesager, hvis der er udarbejdet et internt administrationsgrundlag for landzoneadministrationen i kommunen, og/eller hvis kommunen bruger skriftligt materiale/vejledning vedrørende landzoneadministrationen udarbejdet af amtet/HUR, samt hvis regionplanmyndighederne efter kommunens opfattelse bidrag positivt til opklaring af sagerne.

Der kan på denne baggrund opstilles følgende modeller på data for de enkelte kommuner:

- 1) Antal klagesager i Naturklagenævnet = f (antal landzonesager i kommunerne, antal sager vedr. nye boliger, antal sager vedr. nye virksomheder, vejledning fra amtet, internt administrationsgrundlag, politisk beslutning, amter, bidrag fra regionplanmyndigheden)
- 2) Antal klager vedr. tilladelser = f (antal landzonetilladelser i kommunerne, antal tilladelser til nye boliger, antal tilladelser til nye virksomheder,

vejledning fra amtet, internt administrationsgrundlag, politisk beslutning, amter, bidrag fra regionalplanmyndigheden)

- 3) Antal klager vedr. afslag = f (antal afslag på ansøgninger om landzone-tilladelser i kommunerne, antal afslag på nye boliger, antal afslag på nye virksomheder, vejledning fra amtet, internt administrationsgrundlag, politisk beslutning, amter, bidrag fra regionalplanmyndigheden)

Modellerne estimeres på data fra såvel spørgeskemaundersøgelsen til kommunerne, som data vedr. klagesager fra Naturklagenævnet for de enkelte kommuner, begge dele i år 2003. Modellerne er i en *tentativ analyse* estimeret i en lineær regression i statistikprogrammet SAS.¹⁷ Dette er den mest enkle måde at gøre det på, og analyserne er udelukkende ment som en illustration af, om der er noget, der tyder på, at der er sammenhæng mellem de anførte variabler. En mere tilbundsående undersøgelse ville kræve mere avancerede statistiske modeller.

De anvendte variabler i modellerne er mere præcist defineret således:

Tabel 4.11 Forklarende variabler

Variabel	Variabeldefinition	Forventet fortegn
Landzonesager	Antallet af landzonesager i kommunerne	+
Sager bolig	Antallet af landzonesager i kommunerne vedr. opførsel af nye boliger uden for landsbyer og lokalplanlagte områder	+
Sager virksomheder	Antallet af landzonesager vedr. nye virksomheder og større udvidelser af eksisterende virksomheder uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder	+
Landzone tillad	Antallet af udstedte landzonetilladelser i kommunerne	+
Tillad. til bolig	Antallet af udstedte tilladelser til nye boliger uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder	+
Tillad. til virksomhed	Antallet af udstedte tilladelser til nye virksomheder eller større udvidelser af eksisterende virksomheder uden for afgrænsede landsbyer eller lokalplanlagte områder	+
Landzone afslag	Antallet af landzonesager, hvor der er meddelt afslag	+
Afslag til ny bolig	Antallet af meddelte afslag til ansøgninger vedrørende opførsel af nye boliger uden for afgrænsede landsbyer eller lokalplanlagte områder	+
Afslag til ny virksomhed	Antallet af meddelte afslag til ansøgninger vedrørende opførsel af nye virksomheder eller større udvidelser af eksisterende virksomheder uden for afgrænsede landsbyer eller lokalplanlagte områder	+

Variabel	Variabeldefinition	Forventet fortegn
Bidrag	I hvilken udstrækning bidrager udtagelser fra regionplanmyndigheden? Ordnet kategorisk variabel 1 = slet ikke, 2 = i begrænset omfang, 3 = i noget omfang, 4 = i stort omfang	-
Materiale	Bruger kommunen skriftligt materiale/vejledning vedrørende landzoneadministrationen udarbejdet af amtet/HUR? Dummyvariabel 0 = bruger ikke, 1 = bruger	-
Adm_gru	Er der udarbejdet et interne administrationsgrundlag for landzoneadministrationen i kommunen? Dummyvariabel 0 = nej, 1 = ja	-
Politisk	Forelægges alle sager til beslutning på politisk niveau? Dummyvariabel 0 = nej, 1 = ja	+/-

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til kommunerne vedr. 2003.

Responsvariablerne er defineret således:

Tabel Responsvariabler

4.12

Variabel	Variabeldefinition
Klager_2003	Antal klager modtaget af Naturklagenævnet i 2003 (a)
Klager_till	Antal klager vedr. udstedte landzonetilladelser modtaget af Naturklagenævnet i 2003
Klager_afs	Antal klager vedr. afslag på tilladelser modtaget af Naturklagenævnet i 2003

Kilde: Data fra Naturklagenævnet vedr. 2003.

- (a) Datamaterialet omfatter kun klager, som Naturklagenævnet har afgjort med en af følgende afgørelser: stadfæstet, lempet, skærpet eller hjemvist. Dette betyder, at Naturklagenævnet modtager flere klager, end der er omfattet af denne analyse.

Med dette udgangspunkt er følgende modeller estimeret vedr. sammenhængen mellem klagesager hos Naturklagenævnet og antallet af landzonesager i kommunerne. I udgangsmodellerne er alle forklarende variabler medtaget, og i slutmodellerne er alle insignifikante variabler fjernet ved trinvis reduktion.

Tabel 4.13 Model 1: Sager i alt, Model 2: Sager vedr. tilladelser, Model 3: sager vedrørende afslag

	Udg. model 1	Slut- model 1	Udg. model 2	Slut- model 2	Udg. model 3	Slut- model 3
Intercept	0,32 (0,6106)	0,53 (0,0057)	0,32 (0,5285)	0,49 (0,012)	0,08 (0,7953)	0,21 (0,0016)
Landzonesager	0,02 (0,0151)	0,02 (0,0057)				
Sager bolig	0,06 (0,1286)	0,09 (0,0110)				
Sager virksomheder	0,08 (0,1021)					
Landzone tillad			0,02 (0,0199)	0,02 (0,0005)		
Tillad. til bolig			-0,002 (0,9618)			
Tillad. til virksomhed			0,08 (0,1078)			
Landzone afslag					0,03 (0,1338)	
Afslag til ny bolig					0,06 (0,1157)	0,09 (0,0002)
Afslag til ny virksomhed					0,27 (0,0145)	0,29 (0,0034)
Bidrag	0,0006 (0,9964)		-0,02 (0,8181)		0,01 (0,8297)	
Materiale Bruger	-0,33 (0,1552)		-0,09 (0,6110)		-0,20 (0,1063)	
Bruger ikke	0		0		0	
Adm_gru Har	0,07 (0,7621)		0,13 (0,4732)		-0,02 (0,8749)	
Har ikke	0		0		0	
Politisk beslutning Ja	0,28 (0,2923)		0,18 (0,4123)		0,15 (0,2804)	
Nej	0		0		0	
Amt Københavns Amt	0,23 (0,7260)		-0,27 (0,6072)		0,42 (0,2131)	
Frederiksborg Amt	0,46 (0,4231)		0,23 (0,6018)		0,03 (0,9244)	
Roskilde Amt	0,92 (0,1899)		0,46 (0,3788)		0,18 (0,6355)	
Vestsjællands Amt	0,51 (0,2690)		0,21 (0,5776)		0,37 (0,1429)	
Storstrøms Amt	-0,02 (0,9626)		0,15 (0,7028)		-0,15 (0,5589)	

	Udg. model 1	Slut- model 1	Udg. model 2	Slut- model 2	Udg. model 3	Slut- model 3
Fyns Amt	0,16 (0,7291)		0,07 (0,8598)		0,07 (0,7711)	
Sønderjyllands Amt	-0,06 (0,9032)		-0,16 (0,6838)		0,19 (0,4595)	
Ribe Amt	0,46 (0,3965)		0,19 (0,6684)		0,40 (0,1762)	
Vejle Amt	0,32 (0,4574)		0,45 (0,3351)		0,08 (0,7909)	
Ringkøbing Amt	-0,15 (0,7779)		-0,21 (0,6048)		0,18 (0,5278)	
Århus Amt	0,73 (0,1245)		0,62 (0,1059)		0,31 (0,2292)	
Viborg Amt	0,20 (0,7084)		0,21 (0,6225)		0,04 (0,8755)	
Nordjyllands Amt ^a	0		0		0	
R ²	0,19	0,13	0,12	0,06	0,21	0,14
N: Antal observationer	197	199	197	200	194	197

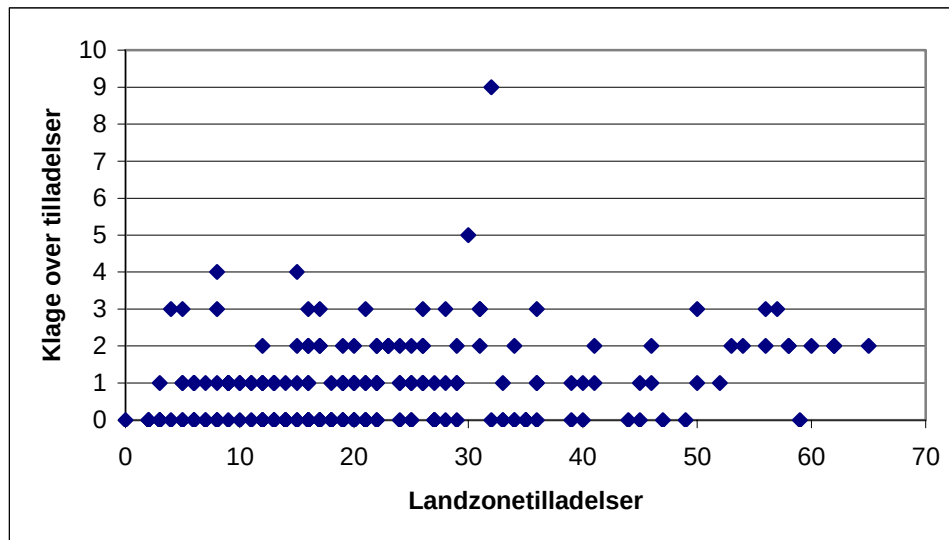
Anm.: Tallene i parentes er signifikansniveauet for parameterestimerne. Kriteriet for signifikans er 0,05.

a Parameterestimatet for Nordjyllands Amt er sat til 0, og de øvrige parameterestimer for amterne er således differencer i forhold til Nordjyllands Amt.

Model 1 viser, at antallet af klagesager i Naturklagenævnet vedr. de enkelte kommuner afhænger signifikant af antal landzonesager i kommunen og antal sager vedr. nye boliger uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder. Der er således en positiv korrelation mellem på den ene side klager til Naturklagenævnet og på den anden side antallet af landzonesager samt sager vedr. nye boliger i de enkelte kommuner.

Med hensyn til antallet af klager vedr. tilladelser (model 2) bliver antallet af udstedte landzonetilladelser den eneste signifikante parameter. Sammenhængen mellem udstedte tilladelser og klager vedr. tilladelser er dog forholdsvis svag, hvilket også fremgår af nedenstående figur, og kan således ikke alene forklare udsvingene i antallet af klager for de enkelte kommuner. Figur 4.2 viser desuden, at der er nogle få kommuner, der skiller sig ud ved at have flere klager.

Figur Landzonetilladelser i kommunerne versus klagesager vedr. tilladelser
4.2 i Naturklagenævnet



Model 3 viser, at antallet af klager vedr. afslag i Naturklagenævnet afhænger signifikant af kommunernes afslag til nye boliger, samt afslag til nye virksomheder og større udvidelser af virksomheder uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder.

Der er ikke i nogen af estimationerne noget, der tyder på, at det forhold, at kommunen benytter sig af materiale udarbejdet af amtet, har noget effekt på antallet af klagesager hos Naturklagenævnet. Det samme gør sig gældende i forhold til, hvorvidt kommunen har udarbejdet et internt administrationsgrundlag eller ej. Heller ikke kommunernes opfattelser af regionplanmyndighedernes bidrag til opklaring af sagerne har betydning.

Mere interessant er det måske, at modellerne samlet set har en forholdsvis lille forklaringsværdi. De medtagne variabler kan således ikke alene forklare antallet af klagesager i Naturklagenævnet – andre forhold gør sig således i høj grad også gældende.

5 Konklusion

I denne rapport er udviklingen i landzone blevet belyst ved hjælp af to undersøgelser:

- 1) En undersøgelse af landzonesager i kommunerne i 2003.
- 2) En undersøgelse af klagesager vedr. landzone i Naturklagenævnet.

Undersøgelsen i kommunerne har vist, at der gennemsnitligt har været 26 landzonesager i kommunerne i 2003. Den gennemsnitlige tilladelsesprocent er 83%. Flere kommuner har nævnt, at der ofte er en tæt kommunikation mellem kommunen og ansøgerne, hvilket betyder, at ansøgninger til urealistiske projekter formodentlig vil falde, inden der bliver indsendt en formel ansøgning, og dermed vil tilladelsesprocenten naturligvis blive høj. Udstedte landzonetilladelser synes derfor at være det mest hensigtsmæssige og sammenlignelige mål.

Undersøgelsen viser, at 25% af kommunerne har givet 10 landzonetilladelser eller derunder. 50% af kommunerne har givet under 18 landzonetilladelser og 75% af kommunerne har givet 28 landzonetilladelser eller derunder. Det største antal landzonetilladelser, der er givet i en kommune, er 65. Alt i alt er der givet 4705 landzonetilladelser i de 223 kommuner, der har besvaret spørgsmålet.

Undersøgelsen viser desuden, at der uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder i alt i hele landet er givet tilladelser til omkring 500 nye boliger og omkring 400 nye virksomheder og større udvidelser af virksomheder. Om dette er et stort eller et lille antal, kan ikke umiddelbart vurderes. Det ville fordre nærmere detaljerede analyser og i sidste ende politi-

ske vurderingskriterier. Det kan heller ikke på det foreliggende grundlag fastslås, om tallene er udtryk for en ændret situation i forhold til tiden forud for planlovens revision. Det er en konsekvens af, at det ikke vides, hvor mange nye boliger og nye virksomheder eller større udvidelser af virksomheder der blev givet tilladelse til om året under den gamle planlov, hvor amterne/HUR udstedte landzonetilladelser uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder.

Kommunerne har i gennemsnit givet tilladelse til 0,74 fritliggende gyllebeholdere, og i alt er der i de kommuner, der har besvaret spørgeskemaet, givet tilladelse til 166 fritliggende gyllebeholdere.

Hvad angår byggesager, der ikke længere kræver landzonetilladelse (tilføjelser til §36 og §37), så viser undersøgelsen, at der i gennemsnit i kommunerne er givet byggetilladelser til 0,38 aftægts- og medhjælperboliger og 0,9 udvidelser af mindre erhvervsvirksomheder. I overflødiggjorte landbrugsejendomme er der desuden i kommunerne i gennemsnit blevet givet tilladelser til 0,45 indretninger af én bolig og 0,57 indretninger af mindre butikker.

Antages det, at det gennemsnitlige antal tilladelser er det samme i de kommuner, der ikke har besvaret spørgeskemaet, som blandt dem, der har svaret, betyder det, at der i alt er givet tilladelser til omkring 100 aftægts- og medhjælperboliger i tilknytning til eksisterende bygninger, omkring 245 udvidelser af mindre erhvervsvirksomheder, indretning af omkring 120 boliger i overflødiggjorte landbrugsejendomme og omkring 155 mindre butikker i overflødiggjorte landbrugsejendomme.

Igen skal det fremhæves, at det er vanskeligt at vurdere, hvorvidt der her er tale om et stort eller et lille antal byggetilladelser, der her er givet uden landzonetilladelser.

Over halvdelen af kommunerne mener, at regionplanmyndigheden bidrager i noget eller i stort omfang til oplysning af sagerne.

Hertil kan tilføjes, at 67% af kommunerne angiver, at de bruger skriftligt materiale/vejledning vedrørende landzoneadministrationen udarbejdet af amtet. 53% af kommunerne har udarbejdet et internt administrationsgrundlag for landzoneadministrationen i kommunen, og mange kommuner nævner, at det er under udarbejdelse. I 27% af kommunerne forelægges alle sager til beslutning på politisk niveau.

Herudover er det undersøgt, om antallet af landzonesager i kommunerne kan forklares ved nogle karakteristika ved kommunerne, herunder nogle geografiske, socioøkonomiske og politiske variabler. Analysen af antallet af landzonetilladelser viser, at kun kommunens samlede areal og amtet bliver signifikante forklarende parametre. Der er således en positiv sammenhæng mellem kommunens areal og antallet af udstedte landzonetilladelser. Jo større kommune, jo flere landzonetilladelser. Den signifikante effekt af amtet må ses som en regional effekt, der ikke kan forklares af de øvrige medtagne variabler.

Med hensyn til antallet af nye boliger uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder bliver kommunernes samlede areal og amtet ligeledes de eneste signifikante parametre, således at der er en positiv sammenhæng mellem det samlede areal i kommunen og antallet af udstedte tilladelser til opførelse af nye boliger. Igen må effekten af amtet formodentlig tilskrives en regional effekt. Med hensyn til antallet af tilladelser til nye virksomheder eller større udvidelser af virksomheder uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder, er det landzonearealet og amterne, der bliver signifikante.

Undersøgelsen af klagesager i Naturklagenævnet er præget af, at datagrundlaget fra Naturklagenævnet alene gør det muligt at belyse konsekvenserne af den ene af lovændringens to hovedpunkter, nemlig flytningen af kompetencen til at meddele landzonekompetence fra amtsrådene og HUR til kommunalbestyrelserne. Der kan opstilles følgende hypotese:

Hvis kommunerne administrerer landzonebestemmelserne mere lempeligt, end amterne og HUR gjorde tidligere, må det antages især at give anledning til flere klager over udstedte tilladelser, som Naturklagenævnet har skærpet – og omvendt. Hvis det omvendte er tilfældet, må det desuden antages at give anledning til flere klager over udstedte afslag, som Naturklagenævnet har lempet.

Helt overordnet viser data over modtagne klager over landzonesager i Naturklagenævnet, at 2003 ikke adskiller sig signifikant fra de tidligere år med hensyn til antallet af modtagne klager. På trods af dette gennemføres en nærmere analyse af klagerne vedr. landzonesager for årene 2000, 2001 og 2002 (den tidligere planlov) sammenlignet med 2003 (den nuværende planlov). Der medtages i analysen alene sager, som er blevet afgjort af Na-

turklagenævnet. Data er indsamlet pr. 30. april 2004, hvilket betyder, at sager, der er afgjort efter dette tidspunkt, ikke er medtaget. I alt er der således tale om 1493 sager for årene 2000-2003.

Analysen viser, at der har været en relativ stigning i antallet af klager over tilladelser og et relativt fald i klager over afslag.

Herudover har der været en relativ stigning i antallet af sager, der er blevet omgjort af Naturklagenævnet, og et relativt fald i antallet af sager, der er blevet stadfæstet af Naturklagenævnet.

Begge disse tendenser har imidlertid gjort sig gældende fra 2002, og tallene tyder ikke på, at nogen af disse tendenser skyldes kommunens overtagelse af landzonekompetencen.

Analysen viser desuden, at der faktisk er sket en stigning i antallet af klager over tilladelser, hvor Naturklagenævnet har skærpet den tidligere afgørelse fra 2002-2003. Til gengæld har der også været en mindre stigning i antallet af klager over afslag, hvor Naturklagenævnet har lempet den tidligere afgørelse, hvilket omvendt kunne være ensbetydende med, at kommunerne har ført en strammere håndhævelse af planloven end nødvendigt.

Da det reelt kun er sager fra 2003, der dækker den nye planlov, og da det desuden har vist sig, at en hel del sager fra både 2002 og 2003, endnu ikke er afgjort, betyder det, at der ikke kan konkluderes noget med sikkerhed på baggrund af klagesagerne fra Naturklagenævnet. Især hvis det er en særlig type af sager, der endnu ikke er behandlet fra 2002 og 2003 vil det give en skævhed i resultaterne. Det er nødvendig med en længere tidshorisont.

Herudover belyses sammenhængen mellem antallet af landzonesager i kommunerne og klagesager i Naturklagenævnet, idet man må forvente:

- Jo flere landzonesager i en kommune, jo flere landzonesager i Naturklagenævnet
- Jo flere landzonetilladelser i en kommune, jo flere klager i Naturklagenævnet vedr. tilladelser
- Jo flere afslag en kommune giver på ansøgninger om landzonetilladelser, jo flere klagesager i Naturklagenævnet vedr. afslag.

En tentativ analyse viser, at antallet af klagesager i Naturklagenævnet vedr. de enkelte kommuner afhænger signifikant af antal landzonesager i kommunen og antal sager vedr. nye boliger uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder. Der er således en positiv korrelation mellem på den ene side antallet af klager til Naturklagenævnet og på den anden side antallet af landzonesager og sager vedr. nye boliger.

Med hensyn til antallet af klager vedr. tilladelser bliver antallet af udstedte landzonetilladelser den eneste signifikante parameter.

Endelig viser beregningerne, at antallet af klager vedr. afslag i Naturklagenævnet afhænger signifikant af kommunernes afslag til nye boliger, og afslag til nye virksomheder og større udvidelser af virksomheder uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder.

Der er ikke i nogen af estimationerne noget, der tyder på, at det forhold, at kommunen benytter sig af materiale udarbejdet af amtet, har nogen effekt på antallet af klagesager hos Naturklagenævnet. Det samme gør sig gældende i forhold til, hvorvidt kommunen har udarbejdet et internt administrationsgrundlag eller ej. Heller ikke kommunernes opfattelser af regionplanmyndighedernes bidrag til opklaring af sagerne har betydning.

Mere interessant er det måske, at modellerne samlet set har en forholdsvis lille forklaringsværdi. De medtagne variabler kan således ikke alene forklare antallet af klagesager i Naturklagenævnet – andre forhold gør sig således i høj grad også gældende.

Alt i alt er det således lykkedes at komme et stykke af vejen, men analyserne af klagesager i Naturklagenævnet er begrænset af, at der kun er sager fra 2003 tilgængelige til at belyse eventuelle effekter af lovændringerne samtidig med, at mange sager fra 2002 og 2003 endnu ikke er afgjort.

På denne baggrund foreslås det, at undersøgelsen følges op af yderligere undersøgelser i de kommende år, hvorved udviklingen kan følges.

5.1 Forslag til videre undersøgelser

Det anbefales, at denne rapport følges op af yderligere undersøgelser og forskning i de kommende år med henblik på at følge udviklingen i landzone. Der foreslås følgende:

- 1) Spørgeskemaundersøgelsen i kommunerne følges op af tilsvarende undersøgelser i de kommende år med henblik på at følge udviklingen.
- 2) Undersøgelsen af klagesager i Naturklagenævnet følges op i de kommende år, således at der opnås et større datagrundlag og kan medtages flere afgjorte sager for en længere periode efter lovændringen.
- 3) Skal undersøgelsen i højere grad belyse lovændringens virkninger i forhold til intentioner med loven, dvs. hensynet til naturen og miljøet i forhold til individuelle og lokale hensyn til vækst og fremgang i landdistrikterne, forekommer det hensigtsmæssigt at udvælge nogle cases – nogle kommuner – hvor der i langt højere grad vil være muligt at analysere karakteren af de enkelte landzonesager, herunder anvende mere kvalitative metoder og gå mere i dybden.
- 4) Den overordnede, kvantitative undersøgelse af klagesager i Naturklagenævnet, som er gennemført i denne rapport, kan desuden suppleres med en mere tilbundsående analyse af de enkelte sager. Klagesagerne fra Naturklagenævnet kan fx lokaliseres til matrikelnumre, hvorved det i princippet er muligt at lokalisere disse klagesager til sager hhv. inden for og uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder samt mere præcist lokalisere sagerne geografisk. Herudover vil en tilbundsående analyse af sager gøre det muligt i højere grad at skelne mellem indholdet af sagerne.
- 5) Der knyttes an til konsekvenser for værdisætning af det åbne lands kvaliteter.

6 Litteratur

Andersen, Lars Bracht (2001): Den regionale administration af landzone- og naturbeskyttelsesreguleringen, *Working Paper nr. 2001:12, CeSaM*, Århus Universitet.

Anker, Helle Tegner (1998): Landzone- og naturbeskyttelsessager i Hvorslev og Bjerringbro kommuner, Viborg Amt, 1992-96, *Working Paper nr. 1998:03, CeSaM*, Århus Universitet.

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

Miljøministeriet, Landsplanafdelingen (2003): *Et Danmark i balance – Hvad skal der gøres?* Landsplanredegørelse 2003.

Pedersen, Klavs og Esben Munk Sørensen (1999): *Landzoneadministrationen og den kommunale byggesagsbehandling – En undersøgelse i 6 kommuner*, Forskningscentret for Skov & Landskab.

Sortebog til internt brug i Miljøministeriet. Lovforslag nr. 59 2001-02 (2. samling). Lov nr. 383 af 6. juni 2002 om ændring af lov om planlægning og lov om Hovedstadens Udviklingsråd (Ændring af reglerne om landzoneadministrationen og reglerne om planlægning til butiksformål).

Bilag 1

Spørgeskema til kommunerne

Antal landzonesager i alt

- 1. Hvor mange landzonesager har kommunen haft i 2003, der kræver en landzoneafgørelse med udgangspunkt i planlovens §35?**

Skriv antal sager: _____ i alt

- 1.a I hvor mange af disse sager blev der givet tilladelse?**

Skriv antal tilladelser: _____ i alt

- 1.b I hvor mange af sagerne blev der givet afslag?**

Skriv antal afslag: _____ i alt

Landzonesager uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder
--

- 2. Hvor mange landzonesager har kommunen haft vedr. nye boliger uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder i 2003 (§35)?**

Skriv antal sager: _____

- 2.a I hvor mange af disse sager blev der givet tilladelse?**

Skriv antal tilladelser: _____

- 2.b I hvor mange af sagerne blev der givet afslag?**

Skriv antal afslag: _____

- 3. Hvor mange landzonesager har kommunen haft vedr. nye virksomheder og større udvidelser af virksomheder uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder i 2003 (§35)?**

Skriv antal sager: _____

- 3.a I hvor mange af disse sager blev der givet tilladelse?**

Skriv antal tilladelser: _____

3.b I hvor mange af sagerne blev der givet afslag?

Skriv antal afslag: _____

4. I hvor stort omfang bidrager udtalelserne fra regionplanmyndigheden generelt til oplysning af sagerne?

I stort omfang	☐
I noget omfang	☐
I begrænset omfang	☐
Slet ikke.....	☐

Fritliggende gyllebeholdere

5. Hvor mange landzonetilladelser har kommunen givet til fritliggende gyllebeholdere i 2003 (§36, stk. 2)?

Skriv antal tilladelser: _____

Byggetilladelser, som ikke kræver landzonetilladelse

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

6. Hvor mange byggetilladelser har kommunen givet i 2003 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: _____

7. **Hvor mange byggetilladelser har kommunen givet i 2003 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: _____

8. **Hvor mange byggetilladelser har kommunen givet i 2003 til indretning af én bolig i overflødiggjorte landbrugsbygninger (§37)?**

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

Skriv antal byggetilladelser: _____

9. **Hvor mange anmeldelser har kommunen modtaget og accepteret i 2003 vedrørende indretning af mindre butikker i overflødiggjorte landbrugsbygninger (§37)?**

Skriv antal anmeldelser: _____

Generelt

10. **Bruger kommunen skriftligt materiale/vejledning vedrørende landzoneadministration udarbejdet af amtet?**

Ja	☐
Nej	☐

11. **Er der udarbejdet et internt administrationsgrundlag for landzoneadministrationen i kommunen?**

Ja	☐
Nej	☐

12. Forelægges alle sager til beslutning på politisk niveau?

Ja	☐
Nej	☐

Hvis nej:

Hvilke sager forelægges politikerne?

13. Er der andre særlige forhold vedr. organisering af landzoneadministrationen i kommunen?

Mange tak for hjælpen

Bilag 2

Bortfaldsanalyse

Areal i landzone (ha)	Alle kommuner	Kommuner, der har svaret
Areal < 6000	18,5%	16,9%
6000 <= areal < 12000	23,6%	25,8%
12000 <= areal < 17000	24,0%	22,7%
17000 <= areal < 25000	20,7%	19,6%
25000 <= areal	13,3%	15,1%

Befolkningstæthed (indbyggere pr ha)	Alle kommuner	Kommuner, der har svaret
Indb/ha < 0,45	20,3%	20,4%
0,45 <= indb/ha < 0,65	23,6%	24,9%
0,65 <= indb/ha < 1,1	22,9%	21,8%
1,1 <= indb/ha < 4	21,0%	21,3%
4 <= indb/ha	12,2%	11,6%

Indbyggerantal	Alle kommuner	Kommuner, der har svaret
7000 <= indb	23,6%	25,3%
7000 <= indb < 10000	24,0%	22,7%
10000 <= indb < 17000	22,9%	22,2%
17000 <= indb < 23000	14,4%	15,1%
23000 <= indb	15,1%	14,7%

Kommunens areal (ha)	Alle kommuner	Kommuner, der har svaret
7500 <= areal	22,1%	20,9%
7500 <= areal < 13000	20,3%	22,2%
13000 <= areal < 18000	23,3%	22,2%
18000 <= areal < 25000	18,8%	17,3%
25000 <= areal	15,5%	17,3%

Amt	Alle kommuner	Kommuner, der har svaret
Københavns Kommune	0,4%	0,4%
Frederiksberg Kommune	0,4%	0,4%
Københavns Amt	6,6%	7,1%
Frederiksborg Amt	7,0%	5,3%
Roskilde Amt	4,1%	4,4%
Vestsjællands Amt	8,5%	9,3%
Storstrøms Amt	8,9%	8,0%
Bornholm	0,4%	0,0%
Fyns Amt	11,8%	12,4%
Sønderjyllands Amt	8,5%	9,3%
Ribe Amt	5,2%	5,8%
Vejle Amt	5,9%	5,3%
Ringkøbing Amt	6,6%	7,1%
Århus Amt	9,6%	9,3%
Viborg Amt	6,3%	6,6%
Nordjyllands Amt	10,0%	9,3%

På baggrund af ovenstående tabeller og en række χ^2 -test, kan det konkluderes, at kommunerne, der har svaret på spørgeskemaet, ikke adskiller sig signifikant fra den samlede mængde kommuner.

Bilag 3

Svar på spørgeskemaet fordelt på kommuner

Butik i landbrugsbygning	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Én bolig i landbrugsbygning	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0
Udvidelse af mindre virksomhed	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
Aftægts- og medhjælperbolig	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Tilladelse fritliggende gyllebeholder	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bidrag fra regionalmyndighed			2	2	3				3			4	3	2	3		2		
Afslag nye virksomheder	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
Tilladelser til nye virksomheder	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0
Sager nye virksomheder	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0
Afslag til nye boliger	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	11	0	0	0	0	1	
Tilladelser nye boliger	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	1	0	0	0	
Sager nye boliger	0	0	1	2	0	1	0	0	0	0	0	1	11	2	1	0	1		
Afslag landzonetilladelse	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	16	1	0	0	1		
Landzonetilladelser	0	0	1	3	0	11	0	0	0	6	3	11	3	2	0	0	1		
Landzonesager	0	0	1	3	0	12	0	0	0	7	3	27	4	2	0	6			
	København Frederiksberg		Københavns Amt																
	Albertslund																		
	Ballerup																		
	Brøndby																		
	Dragør																		
	Gentofte																		
	Gldsaxe																		
	Glostrup																		
	Herlev																		
	Ishøj																		
	Hvidovre																		
	Høje-Taastrup																		
	Ledøje-Smørum																		
	Lyngby-Taarbæk																		
	Rødovre																		
	Søllerød																		

Butik i landbrugsbygning	0	0	0	1	0	0	2	2	2	0	0	0
Én bolig i landbrugsbygning	0	0	0	0	0	0	1	1	3	0	0	0
Udvidelse af mindre virksomhed	0	0	0	0	0	0	7	1	2	0	0	0
Aftægts- og medhjælperbolig	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Tilladelse fritliggende gyllebeholder	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Bidrag fra regionalmyndighed	2	1		3	2	3	2	2	3	2	3	2
Afslag nye virksomheder	0	0		1	1	0	0	2	3		1	0
Tilladelser til nye virksomheder	0	1		5	5	3	2	0	3	8	2	0
Sager nye virksomheder	0	1		6	6	3	2	0	5 ^d	11	3	0
Afslag til nye boliger	0	1		6	0	4	1	6	4		1	3
Tilladelser nye boliger	0	6		5	0	0	6 ^b	3	4 ^c	4	1	0
Sager nye boliger	0	7		11	2	5	7 ^a	5	10	8	3	3
Afslag landzonetilladelse	0	1		12	1	8	3	3	18	12	1	5
Landzonetilladelser	1	6		27	8	7	23	17	20	29	6	9
Landzonesager	1	7		39	11	18	26	20	51	41	7	14
	Tårnby Vallensbæk Værløse		Frederiksborg Amt	Allerød Birkerød Farum Fredensborg-Humlebæk Frederikssund Frederiksværk Græsted-Gilleleje Helsingør Hillerød Hundested Hørsholm Jægerspris Karlebo								

	Butik i landbrugsbygning	0	0	1 ^j	1	1	2		0	2	1	0	1	0	0	2
	Én bolig i landbrugsbygning	0	0	3 ^j	2		0		0	0	0	1	0	0	0	2
	Udvidelse af mindre virksomhed	0	0	2 ^j	5	2	2		0	0	1	0	1	0	0	1
	Aftægts- og medhjælperbolig	0	0	0 ^j	0	0	0		0	0	0	1	1	0	0	0
	Tilladelse fritliggende gyllebeholder	0	1	0	2	0	1	0	0	1	0	0	1	0	1	0
	Bidrag fra regionalmyndighed	2	3	1	2	2	3	1	2	2	2	3	1	1	4	3
	Afslag nye virksomheder	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Tilladelser til nye virksomheder	3	0	6	0	1	0	5	0	2	3	1	2	0	6	1
	Sager nye virksomheder	3	0	8	0	1	0	5	0	2	3	1	2	0	10	2
	Afslag til nye boliger	1	1	2	0	0	0	1	0	0	0	1	1	2	2	0
	Tilladelser nye boliger	2	3	7 ^j	2	2	0	4	0	1	3	1	2	2	3	0
	Sager nye boliger	3	5	9	2	2	0	5	0	1	3 ^k	2	3	4	5	0
	Afslag landzonetilladelse	4	1	4	0	2	0	11	1	1	0	6	1	2	3	3
	Landzonetilladelser	18	20	31	22	24	18	22	16	25	16	16	12	3	36	22
	Landzonesager	55	21	35	22	29	18	34	20	28	16	22	13	5	139 ^h	25
	Vestsjællands Amt															
	Bjergsted															
	Dianalund															
	Dragsholm															
	Fuglebjerg															
	Gørlev															
	Hashøj															
	Haslev															
	Holbæk															
	Hvidebæk															
	Høng															
	Jernløse															
	Kalundborg															
	Korsør															
	Nykøbing-Rørvig															
	Ringsted															
	Skælskør															
	Slagelse															

Butik i landbrugsbygning	0	2	0	0	2	0		0	1	0	0	1	5	1	1			
Én bolig i landbrugsbygning	1	3	0	0	0	2		7	0	0	0	1	1	0	1			
Udvidelse af mindre virksomhed	0	2	2	0	5	1		6	0	0	0	1	1	0	0			
Aftægts- og medhjælperbolig	2	0	0	0	0	0		0	0	0	0	1	0	0	1			
Tilladelse fritliggende gyllebeholder	1	0	0	0	0	2		0	0	1	0	1	0	0	1			
Bidrag fra regionalmyndighed	2	2	3	1	1	3		3	2	2	2	2	4	3	2			
Afslag nye virksomheder	0	0	0	0	0	1		0	0	0	0	0	1	0	0			
Tilladelser til nye virksomheder	2	0	0	1	0	3		0	1	1	1	2	0	2	1			
Sager nye virksomheder	2	0	0	1	0	4		0	1	1 ^m	1 ^q	2	1	2	1			
Afslag til nye boliger	6	5	1	0	1	2		1	0	0	1 ^p	1	7	0	0			
Tilladelser nye boliger	7	2	0	0	1	1		1	1	0	3 ^o	3	0	0	0			
Sager nye boliger	13 ^j	7	1	1	2	3		2	1	0	4 ⁿ	8	7	0	0			
Afslag landzonetilladelse	8	12	3	0		4		1	0	1	1	1	28	0	0			
Landzonetilladelser	56	20	16	13	50	14		14	13	13	15	9	33	7	12			
Landzonesager	65	32	19	13	70	18		15	13	16	16	15	64	12	12			
	Sorø	Stenlille	Svinninge	Tornved	Trundholm	Tølløse	Storstrøms Amt	Fakse	Fladså	Holeby	Holmegaard	Højreby	Langebæk	Maribo	Møn	Nakskov	Nykøbing Falster	Nysted

Butik i landbrugsbygning	0	1		0	0	3	1	0	0	0	0	0	0	2	2	1	0	0	0
Én bolig i landbrugsbygning	2	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2	0	0	0
Udvidelse af mindre virksomhed	0	2		0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2
Aftægts- og medhjælperbolig	0	1		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2	0	0	1
Tilladelse fritliggende gyllebeholder	0	0		0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	1	0
Bidrag fra regionalmyndighed	3	3		3	3	3	4	1		2	2	3	3	3	2	3	4	1	3
Afslag nye virksomheder	1	0		0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tilladelser til nye virksomheder	2	2		3	3	0	0	0	1	0	0	0	3	2	1	0	0	0	8
Sager nye virksomheder	3	2		3	3	0	1	0	1	0	0	0	3	2	1	0	0	0	8
Afslag til nye boliger	5	0		0	0	2	0	0	2	0	0	0	4	0	0	1	0	1	1
Tilladelser nye boliger	2	2		1	0	0	1	0	3	0	2	1	0	1	1	1	1	1	6
Sager nye boliger	5	2		1	0	2	1	0	5	0	2	1	4	1	1	1	2	1	7
Afslag landzonetilladelse	0	0		1	0	2	3	0	4	0	1	0	6	1	5	2	1	4	4
Landzonetilladelser	46	12		18		12	6	5	13	2	14	6	41	16	22	13	20		26
Landzonesager	49	12		19		18	9	5	17	2	15	6	47	17	27	15	21		30
	Ejby	Faaborg	Glamsbjerg	Gudme	Hårby	Kerteminde	Langeskov	Marstal	Middelfart	Munkebo	Nyborg	Nørre Aaby	Odense	Otterup	Ringø	Rudkøbing	Ryslinge		Svendborg

	Landzonesager	Landzonetilladelser	Afslag landzonetilladelse	Sager nye boliger	Tilladelser nye boliger	Afslag til nye boliger	Sager nye virksomheder	Tilladelser til nye virksomheder	Afslag nye virksomheder	Bidrag fra regionalmyndighed	Tilladelse fritliggende gyllebeholder	Aftægts- og medhjælperbolig	Udvidelse af mindre virksomhed	En bolig i landbrugsbygning	Butik i landbrugsbygning
Sydlangeland	9	5	4	4	3	1	0	0	0	3	0	0	3	2	1
Søndersø	23	22	1	0	0	0	8	8	0	4	0	0	3	1	2
Tommerup	38	35	1	5 ^t	5	0	4	4	0	4	3 ^u	0	0	0	1
Tranekær															
Ullerslev	3	2	1	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0
Vissenbjerg	17	14	2	2	1	1	2	2	0	2	0	0	0	0	0
Ærøskøbing	25	25	0	0	0	0	5	5	0	3	0	0	3	0	0
Ørbæk															
Årslev	23	17	3	2	0	2	1	1	0	1	0	1	0	1	0
Aarup	8	6	2	2	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
Sønderjyllands Amt															
Augustenborg	24	21	3	2	2	0	4	1	3	3	0	3	2	1	3
Bov															
Bredebro	20	19	0	1	1	1	1	1	0	1	2	0	0	0	0
Broager	15	11	4	6	2	4	3	3	0	2	2	0	0	0	0
Christianfeld	65 ^v	54	11	9	5	4	3 ^w	2 ^w	1	2	1	0	0	0	0
Gram	7	7	0	2	2	0	2	2	0	1	1	0	0	0	0
Gråsten	8	8	0	1	1	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0

	Landzonesager	Landzonetilladelser	Afslag landzonetilladelse	Sager nye boliger	Tilladelser nye boliger	Afslag til nye boliger	Sager nye virksomheder	Tilladelser til nye virksomheder	Afslag nye virksomheder	Bidrag fra regionalmyndighed	Tilladelse fritliggende gyllebeholder	Aftægts- og medhjælperbolig	Udvidelse af mindre virksomhed	En bolig i landbrugsbygning	Butik i landbrugsbygning
Blaabjerg	22	18	4	3	3	0	0	0	0	1	3	1	2	0	0
Blåvandshuk	23	19	2	7	5	2	4	4	0	1	0	0	2	1	0
Bramminge	36	34	2	3	3	0	4	4	0	3	2	0	1	0	0
Brørup	15	13	0	0	0	0	0	0	0		1	0	0	0	0
Esbjerg	34	32	2	3	2	1	4	4	0	4	3	0	1	0	0
Fanø	4	3	1	0	0	0	3	3	0	2	0	0	0	0	0
Grindsted	57	47	8	8	4	4	0	0	0	2	0	1	1	0	2
Helle	58	45	13	7	7	0	0	0	0	3	7	0	4	0	0
Holsted															
Ribe	65	65	0	5 ^a	5	0	0	0	0	3	2	0	2	0	2
Varde	26	25	1	1	0	1	1	1	0	4	6	2	0	1	0
Vejlen	45	40	5	3	0	3	0	0	0	3		0	4	0	0
Ølgod	30	27	0	3	3	0	5	5	0	3	3	1	1	1	1
Vejle Amt															
Brædstrup															
Børkop	49	46	3	4	2	2	5	5	0	3	0	0	0	2	2
Egtved	61	53	8	11	7	4	5	5	0	2	0	2	2	8	0
Fredericia	12	10	1	1	1	0	1	1	0	2	0	0	0	0	0

	Butik i landbrugsbygning	Én bolig i landbrugsbygning	Udvidelse af mindre virksomhed	Aftægts- og medhjælperbolig	Tilladelse fritliggende gyllebeholder	Bidrag fra regionalmyndighed	Afslag nye virksomheder	Tilladelser til nye virksomheder	Sager nye virksomheder	Afslag til nye boliger	Tilladelser nye boliger	Sager nye boliger	Afslag landzonetilladelse	Landzonetilladelser	Landzonesager	
Gedved	0	3	1	1	0	2	0	1	1	0	3	3	1	17	18	bb
Giv																
Hedensted																
Horsens	1	1	3	0	0	3	1		2	1	3	4	4	15	19	
Jelling	0	0	0	0	2	1	1	6	7	1	1	2	2	25	27	
Juelsminde																
Kolding																
Lunderskov	0	1	3	1	1	2	1	9	10	5	4	9	31	30	61	
Nørre-Snede	0	0	0	0	3	2	0	0	0	0	6	6	4	21	25	
Tørring-Uldum																
Vamdrup	0	0	1	0	1	3	0	0	0	3	4	7	3	29	32	
Vejle	0	0	0	0	0	2	0	0	1	0	5	5	2	28	30	
						3	0	0	0	1	3	4	2	23	30	
Ringkøbing Amt																
Aulum-Haderup	1	0	2	1	4	2	0	2	2	1	2	2	2	27	30	
Brande	0	0	6	0	0	3	0	0	0	2	2	4	2	14	16	
Egvad	1	0	2	0	1	2	0	1	1	1	4	5	1	45	46	
Herning																
Holmsland	1	0	2	0	0	1	0	0	0	0	1	1	5	16	21	

	Landzonesager	Landzonetilladelser	Afslag landzonetilladelse	Sager nye boliger	Tilladelser nye boliger	Afslag til nye boliger	Sager nye virksomheder	Tilladelser til nye virksomheder	Afslag nye virksomheder	Bidrag fra regionalmyndighed	Tilladelse fritliggende gyllebeholder	Aftægts- og medhjælperbolig	Udvidelse af mindre virksomhed	En bolig i landbrugsbygning	Butik i landbrugsbygning
Holstebro	37	33	4	2	2	0	3	3	0	1	1	1	1	1	0
Ikast	28	24	4	3	2	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0
Lemvig		58			3			3		1	1	0	0	0	0
Ringkøbing	48	39	9	9	5	4	7	5	2	1	5	0	2	0	0
Skjern	39	35	4	7	6	1	3	3	0	2	1	1	3	0	1
Struer	22	19	3	2	1	1	1	1	0	2	0	0	0	1	1
Thyborøn-Harboøre															
Thyholm	18	17	1	2	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Trehøje	12	9	3	2	1	1	2	2	0	3	1	0	1	0	0
Ulfborg-Vemb	16	16	0	2	2	0	0	0	0	3	3	0	0	0	1
Videbæk	9	9	0	2	2	0	3	3	0	2	1	0	2	0	0
Vinderup	19	18	1	3 ^{cc}	3	0	1	1	0	3	0	0	0	0	0
Åskov	17	17	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	14	0	0
Århus Amt															
Ebeltoft	77	58	3	9	6	1	0	0	0	4	1	0	0	0	0
Galten	13	10	3	3	0	3	0	0	0	1	0	0	5		1
Gjern															
Grenaa	21	21	0	1	1	0	0	0	0	3	0	0	2	0	0

	Butik i landbrugsbygning	Én bolig i landbrugsbygning	Udvidelse af mindre virksomhed	Aftægts- og medhjælperbolig	Tilladelse fritliggende gyllebeholder	Bidrag fra regionalmyndighed	Afslag nye virksomheder	Tilladelser til nye virksomheder	Sager nye virksomheder	Afslag til nye boliger	Tilladelser nye boliger	Sager nye boliger	Afslag landzonetilladelse	Landzonetilladelser	Landzonesager	
Skanderborg	1	0	0	0	0	3	1	0	1	3	2	6			18	
Sønderhald	1	0	0	1	0	3	0	0	0	2	1	3	6	12	18	
Them	1	1	0	0	0	3	1	4	5	4	5	9	7	19	26	
Århus	0	0	4	0	0	4	2	4	6	9	10	19	21	60	81	
Viborg Amt																
Bjerringbro	1	0	0	1	2	2	0	0	0	21	2	23	25	22	47	
Fjends	1	0	4	1	2	3	0	1	1	0	2	2	4	12	16	
Hanstholm	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	14	14	
Hvorslev	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	4	5	7	8	15	
Karup	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	15	15	
Kjellerup	0	0	0	0	0	3	1	0	1	1	0	1	3	44	48	
Morsø	1	0	2	0	2	2	0	0	0	1	1	2	0	50	50	
Møldrup																
Sallingsund	0	0	0	0	1	3	0	1	1	0	0	0	0	7	7	
Skive																
Spøttrup	2	0	1	0	1	2	0	0	0	0	2	2	1	17	18	
Sundsøre	1	1	0	0	0	2	0	0	0	0	1	1	0	32	32	
Sydhjy		0	5 ^{ee}	2	0	3			2				0	40 ^{ee}	40 ^{ee}	

	Butik i landbrugsbygning	Én bolig i landbrugsbygning	Udvidelse af mindre virksomhed	Aftægts- og medhjælperbolig	Tilladelse fritliggende gyllebeholder	Bidrag fra regionalmyndighed	Afslag nye virksomheder	Tilladelser til nye virksomheder	Sager nye virksomheder	Afslag til nye boliger	Tilladelser nye boliger	Sager nye boliger	Afslag landzonetilladelse	Landzonetilladelser	Landzonesager	
Thisted	0	0	1	1	2	4	0	1	1	2	0	2	8	62	70	
Tjele	4	0	0	0	4	1	1	4	5	1	1	2	7	26	33	
Viborg	0	0	1	1	3	2	0	3	3	0	5	5	0	41	41	
Aalestrup	2	2	0	1	0	2	0	1	1	0	5	5	2	19	21	
Nordjyllands Amt																
Arden																
Brovst																
Brønderslev	2	0	0	0	2	2	1	10	11	1	5	6	6	34	40	
Dronninglund	0	0	0	0	3	1	0	3	3	1	3	4	3	26	29	
Farsø	2	0	0	0	0	2	0	2	2 ^{ff}	0	2	2	2	16	23	
Fjerritslev	1	0	1	0	4	3	1	2	3	0	1	1	4	52	56	
Frederikshavn	1	0	0	1	0	3	0	0	0	0	0	0	1	24	25	
Hadsund	0	0	2	25	2	2	0	2	2	0	6	6	1	16	48	
Hals	0	2	0	0	1	2	4	6	8	2	2	4	4	21	24	gg
Hirtshals																
Hjørring	5	0	2	0	1	1	0	1	1	2	3	5	2	28	30	
Hobro	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	20	21	
Læsø																

Butik i landbrugsbygning	0	3	0	0	1	0	3	1	1	1	3	0			
Én bolig i landbrugsbygning	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	1	0			
Udvidelse af mindre virksomhed	0	0	0	0	1	0	0	2	0	4	1	0			
Aftægts- og medhjælperbolig	0	0	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0			
Tilladelse fritliggende gyllebeholder	0	1	0	0	1	0	0	1	1	1	1	2			
Bidrag fra regionalmyndighed	1	1	2	2	2	2	2	1	2	3	1	1			
Afslag nye virksomheder	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0			
Tilladelser til nye virksomheder	2	3	1	2	2	0	0	3	2	2	1	2			
Sager nye virksomheder	2	3	1	2	3	0	0	3	2	2	2	2			
Afslag til nye boliger	1	1	0	0	1	0	0	1	0	1	3	1			
Tilladelser nye boliger	0	0	0	4	0	2	1	2	0	0	0	0			
Sager nye boliger	1	1	0	4	1	2	1	3	0	1	3	1			
Afslag landzonetilladelse	1	1	2	5	5	0	2	2	1	4	21	2			
Landzonetilladelser	29	33	17	32	36	5	12	34	26	9	56	36			
Landzonesager	30	34	19	39	51	5	14	36	31	13	84	38			
	Løgstør	Løkken-Vrå	Nibe	Nørager	Pandrup	Sejfflod	Sindal	Skagen	Skørping	Støvring	Sæby	Aabybro	Aalborg	Aars	Bornholms Regionskommune

- a. Statusændring fra sommerhus til helårsbolig
- b. Statusændring fra sommerhus til helårsbolig
- c. Inkl. tre nye stuehuse

- d. Inkl. tre ridehaller
- e. I en sag var der givet både tilladelse og afslag
- f. Den ene hviler på grund af vilkår
- g. Udstykning af parcelhuse/grunde
- h. 1 svar på principielt spørgsmål
- i. 3 eksisterende beboelser er opdelt i 2 lejligheder, 1 erhvervsbygning er ændret til beboelse, 2 sommerhuse er ændret til helårsbeboelse, ét familiehus i forbindelse med landbrugsejendom
- j. Svar baseret på et groft skøn
- k. Sommerhus ændret til helårshus, grund ændret til helårsgrund, bolig i tidligere chaufførstue
- l. Herunder også indretning i fx bebyggelse <30 ha
- m. Landbrug
- n. Inkl. 1 udstykning til helårshus
- o. 1 nyt på skole, 2 nedriv og nybyg
- p. Udstykning
- q. Ridehal i eksisterende hal
- r. Heraf 10 sager om nægtelse af udstykning i landzone på grund af grunde over 1400 m²
- s. Annullerede
- t. Heraf 3 erstatningsboliger
- u. Heraf 2 sammen med udflytning af staldlænger
- v. Mange sager omhandler udhuse på mellem 50 og 100 m²
- w. Heraf 2 rideskoler
- x. Efter brand
- y. Heraf 7 sager, der udelukkende er spørgsmål om udstykning af byggegrunde – forespørgsler, der relaterer sig til ejendomsavancebeskatningsloven § 8
- z. Sagerne er blevet annulleret
- æ. I 15-20 tilfælde har Tinglev Kommune administrativt fået ændret/tilpasset et projektønske, eller på en konkret forespørgsel kunnet henvise til planlovens manglende muligheder således, at det ikke har været nødvendigt at give et formelt afslag på ansøgningen
- ø. Opgørelser er sikkert ikke fuldstændig
- å. 3 helårshuse og 2 sommerhuse
- aa. Anslået
- bb. Anslået
- cc. Boliger til erstatning for eksisterende, men med ny placering
- dd. Inkl. udstykninger
- ee. Anslået
- ff. Heraf en lovliggørelse

- gg. En del sager, der ikke vil kunne opnå tilladelse i den ansøgte udformning, ændret således, at projektet enten ikke vil kræve en tilladelse eller ikke er i strid med landzonebestemmelsernes hensyn og principper
- hh. Inkl. alle forespørgsler vedrørende landzone

Bilag 4

Svar på spørgeskemaet fordelt på amter

Der er udsendt spørgeskemaer til 271 kommuner, af disse er 226 kommet retur, mens fire kommuner har meddelt, at de ikke er i stand til at besvare spørgeskemaet.

Variationen mellem, hvor mange besvarelser der ligger til grund for de enkelte spørgsmål, skyldes, at alle kommuner ikke har været i stand til at besvare hele spørgeskemaet.

Ved spørgsmålet om »Bidrag for regionplanmyndigheden« (spørgsmål 4) dækker værdierne over følgende svar: 1. Slet ikke, 2. I begrænset omfang, 3. I noget omfang samt 4. I stort omfang.

Tabel Returnerede spørgeskemaer, hele landet

B4.1

Variabler	N	Mean	Std Dev	Minimum	Maximum	Samlet antal
Landzonesager	223	25,96	19,10	0	139	5788
Landzonetilladelser	223	21,10	14,56	0	65	4705
Afslag landzonetilladelse	222	3,37	4,78	0	31	748
Sager nye boliger	222	3,21	3,31	0	23	713
Tilladelser til nye boliger	223	1,88	1,99	0	10	420
Afslag til nye boliger	220	1,25	2,29	0	21	275
Sager virksomheder	222	1,71	2,21	0	11	379
Tilladelser til nye virksomheder	222	1,48	1,90	0	10	329
Afslag nye virksomheder	220	0,21	0,58	0	4	47
Bidrag fra regionalmyndighed	216	2,73	0,89	1	4	
Tilladelse fritliggende gyllebeh.	223	0,74	1,25	0	7	166
Aftægts- og medhjælperbolig	220	0,38	1,80	0	25	84
Udvidelse af mindre virksomhed	219	0,90	1,61	0	14	197
Én bolig i landbrugsbygning	218	0,45	1,01	0	8	99
Butik i landbrugsbygning	219	0,57	0,90	0	5	124

Tabel Returnerede spørgeskemaer, Københavns Amt

B4.2

Variabler	N	Mean	Std Dev	Minimum	Maximum	Samlet antal
Landzonesager	15	4,87	7,03	0	27	73
Landzonetilladelser	15	3,20	3,73	0	11	48
Afslag landzonetilladelse	15	1,40	4,07	0	16	21
Sager nye boliger	15	1,80	3,10	0	11	27
Tilladelser til nye boliger	15	0,87	1,60	0	6	13
Afslag til nye boliger	15	0,93	2,81	0	11	14
Sager virksomheder	15	0,40	1,30	0	5	6
Tilladelser til nye virksomheder	15	0,27	0,80	0	3	4
Afslag nye virksomheder	15	0,13	0,52	0	2	2
Bidrag fra regionalmyndighed	11	2,55	0,82	1	4	
Tilladelse fritliggende gyllebeh.	15	0,00	0,00	0	0	0
Aftægts- og medhjælperbolig	15	0,13	0,35	0	1	2
Udvidelse af mindre virksomhed	15	0,13	0,35	0	1	2
Én bolig i landbrugsbygning	15	0,33	0,82	0	3	5
Butik i landbrugsbygning	15	0,20	0,56	0	2	3

Tabel Returnerede spørgeskemaer, Frederiksborg Amt

B4.3

Variabler	N	Mean	Std Dev	Minimum	Maximum	Samlet antal
Landzonesager	12	23,17	13,97	7	51	278
Landzonetilladelser	12	15,08	8,71	5	29	181
Afslag landzonetilladelse	12	6,58	5,12	1	18	79
Sager nye boliger	12	5,75	2,86	2	11	69
Tilladelser til nye boliger	12	2,42	2,07	0	6	29
Afslag til nye boliger	11	3,09	2,12	0	6	34
Sager virksomheder	12	3,25	3,28	0	11	39
Tilladelser til nye virksomheder	12	2,50	2,50	0	8	30
Afslag nye virksomheder	11	0,82	0,98	0	3	9
Bidrag fra regionalmyndighed	12	2,50	0,80	1	4	
Tilladelse fritliggende gyllebeh.	12	0,08	0,29	0	1	1
Aftægts- og medhjælperbolig	11	0,18	0,4	0	1	2
Udvidelse af mindre virksomhed	11	1,09	2,12	0	7	12
Én bolig i landbrugsbygning	11	0,45	0,93	0	3	5
Butik i landbrugsbygning	11	0,82	0,98	0	2	9

Tabel Returnerede spørgeskemaer, Roskilde Amt

B4.4

Variabler	N	Mean	Std Dev	Minimum	Maximum	Samlet antal
Landzonesager	10	16,50	9,18	5	34	165
Landzonetilladelser	10	10,60	6,11	4	19	106
Afslag landzonetilladelse	10	5,50	4,38	1	14	55
Sager nye boliger	10	3,30	3,83	0	13	33
Tilladelser til nye boliger	10	0,60	0,84	0	2	6
Afslag til nye boliger	10	2,70	3,40	0	11	27
Sager virksomheder	9	1,56	2,07	0	6	14
Tilladelser til nye virksomheder	10	1,30	1,34	0	3	13
Afslag nye virksomheder	9	0,33	0,71	0	2	3
Bidrag fra regionalmyndighed	10	2,80	0,79	2	4	
Tilladelse fritliggende gyllebeh.	10	0,20	0,42	0	1	2
Aftægts- og medhjælperbolig	10	0,50	0,97	0	3	5
Udvidelse af mindre virksomhed	10	0,30	0,48	0	1	3
Én bolig i landbrugsbygning	10	0,80	0,63	0	2	8
Butik i landbrugsbygning	10	0,30	0,48	0	1	3

Tabel Returnerede spørgeskemaer, Vestsjællands Amt

B4.5

Variabler	N	Mean	Std Dev	Minimum	Maximum	Samlet antal
Landzonesager	21	33,29	29,41	5	139	699
Landzonetilladelser	21	22,38	12,28	3	56	470
Afslag landzonetilladelse	20	3,3	3,51	0	12	66
Sager nye boliger	21	3,38	3,20	0	13	71
Tilladelser til nye boliger	21	2,05	2,01	0	7	43
Afslag til nye boliger	21	1,24	1,61	0	6	26
Sager virksomheder	21	2,10	2,74	0	10	44
Tilladelser til nye virksomheder	21	1,71	1,98	0	6	36
Afslag nye virksomheder	21	0,19	0,51	0	2	4
Bidrag fra regionalmyndighed	21	2,90	0,89	1	4	
Tilladelse fritliggende gyllebeh.	21	0,48	0,68	0	2	10
Aftægts- og medhjælperbolig	20	0,2	0,52	0	2	4
Udvidelse af mindre virksomhed	20	1,2	1,54	0	5	24
Én bolig i landbrugsbygning	19	0,74	1,10	0	3	14
Butik i landbrugsbygning	20	0,75	0,85	0	2	15

Tabel Returnerede spørgeskemaer, Storstrøms Amt

B4.6

Variabler	N	Mean	Std Dev	Minimum	Maximum	Samlet antal
Landzonesager	18	21,44	13,62	7	64	386
Landzonetilladelser	18	17,28	7,87	6	33	311
Afslag landzonetilladelse	18	3,11	6,89	0	28	56
Sager nye boliger	18	2,72	3,03	0	9	49
Tilladelser til nye boliger	18	1,72	2,40	0	9	31
Afslag til nye boliger	18	0,78	1,66	0	7	14
Sager virksomheder	18	1,00	0,91	0	3	18
Tilladelser til nye virksomheder	18	0,83	0,99	0	3	15
Afslag nye virksomheder	18	0,17	0,38	0	1	3
Bidrag fra regionalmyndighed	18	2,83	0,79	1	4	
Tilladelse fritliggende gyllebeh.	18	0,17	0,38	0	1	3
Aftægts- og medhjælperbolig	18	0,17	0,38	0	1	3
Udvidelse af mindre virksomhed	18	0,83	1,72	0	6	15
Én bolig i landbrugsbygning	18	0,61	1,65	0	7	11
Butik i landbrugsbygning	18	0,61	1,20	0	5	11

Tabel Returnerede spørgeskemaer, Fyns Amt

B4.7

Variabler	N	Mean	Std Dev	Minimum	Maximum	Samlet antal
Landzonesager	27	19,63	12,13	2	49	530
Landzonetilladelser	27	17,26	11,27	2	46	466
Afslag landzonetilladelse	28	1,82	1,74	0	6	51
Sager nye boliger	28	2,04	2,13	0	7	57
Tilladelser til nye boliger	28	1,32	1,61	0	6	37
Afslag til nye boliger	27	0,63	1,08	0	4	17
Sager virksomheder	28	1,82	2,26	0	8	51
Tilladelser til nye virksomheder	28	1,75	2,27	0	8	49
Afslag nye virksomheder	28	0,07	0,26	0	1	2
Bidrag fra regionalmyndighed	27	2,19	0,92	1	4	
Tilladelse fritliggende gyllebeh.	28	0,32	0,72	0	3	9
Aftægts- og medhjælperbolig	28	0,25	0,59	0	2	7
Udvidelse af mindre virksomhed	28	0,61	1,03	0	3	17
Én bolig i landbrugsbygning	28	0,39	0,69	0	2	11
Butik i landbrugsbygning	28	0,53	0,84	0	3	15

Tabel Returnerede spørgeskemaer, Sønderjyllands Amt

B4.8

Variabler	N	Mean	Std Dev	Minimum	Maximum	Samlet antal
Landzonesager	21	28,81	20,14	5	84	605
Landzonetilladelser	21	24,14	16,03	4	59	507
Afslag landzonetilladelse	21	2,67	3,32	0	11	56
Sager nye boliger	21	3,33	2,96	0	11	70
Tilladelser til nye boliger	21	2,05	1,63	0	5	43
Afslag til nye boliger	21	1,10	2,02	0	8	23
Sager virksomheder	21	1,57	1,33	0	4	33
Tilladelser til nye virksomheder	21	1,29	1,19	0	4	27
Afslag nye virksomheder	21	0,19	0,68	0	3	4
Bidrag fra regionalmyndighed	21	2,86	0,91	1	4	
Tilladelse fritliggende gyllebeh.	21	1,67	1,74	0	6	35
Aftægts- og medhjælperbolig	21	0,29	0,78	0	3	6
Udvidelse af mindre virksomhed	21	0,81	1,08	0	3	17
Én bolig i landbrugsbygning	21	0,24	0,54	0	2	5
Butik i landbrugsbygning	21	0,24	0,70	0	3	5

Tabel Returnerede spørgeskemaer, Ribe Amt

B4.9

Variabler	N	Mean	Std Dev	Minimum	Maximum	Samlet antal
Landzonesager	13	32,77	18,94	4	65	426
Landzonetilladelser	13	29,08	17,24	3	65	378
Afslag landzonetilladelse	13	3,00	3,79	0	13	39
Sager nye boliger	13	3,46	2,60	0	8	45
Tilladelser til nye boliger	13	2,54	2,30	0	7	33
Afslag til nye boliger	13	0,92	1,32	0	4	12
Sager virksomheder	13	1,62	2,02	0	5	21
Tilladelser til nye virksomheder	13	1,62	2,02	0	5	21
Afslag nye virksomheder	13	0,00	0,00	0	0	0
Bidrag fra regionalmyndighed	12	2,42	1,00	1	4	
Tilladelse fritliggende gyllebeh.	12	2,25	2,34	0	7	27
Aftægts- og medhjælperbolig	13	0,38	0,65	0	2	5
Udvidelse af mindre virksomhed	13	1,38	1,39	0	4	18
Én bolig i landbrugsbygning	13	0,46	0,88	0	3	6
Butik i landbrugsbygning	13	0,46	0,78	0	2	6

Tabel Returnerede spørgeskemaer, Vejle Amt

B4.10

Variabler	N	Mean	Std Dev	Minimum	Maximum	Samlet antal
Landzonesager	12	32,08	16,35	12	61	385
Landzonetilladelser	12	26,42	12,38	10	53	317
Afslag landzonetilladelse	12	5,17	8,36	1	31	62
Sager nye boliger	11	5,09	2,98	1	11	56
Tilladelser til nye boliger	11	3,55	1,92	1	7	39
Afslag til nye boliger	11	1,55	1,75	0	5	17
Sager virksomheder	11	2,91	3,36	0	10	32
Tilladelser til nye virksomheder	10	2,70	3,27	0	9	27
Afslag nye virksomheder	11	0,27	0,47	0	1	3
Bidrag fra regionalmyndighed	11	2,73	0,65	2	4	
Tilladelse fritliggende gyllebeh.	11	0,64	1,03	0	3	7
Aftægts- og medhjælperbolig	11	0,36	0,67	0	2	4
Udvidelse af mindre virksomhed	11	0,91	1,22	0	3	10
Én bolig i landbrugsbygning	11	1,36	2,42	0	8	15
Butik i landbrugsbygning	11	0,27	0,65	0	2	3

Tabel Returnerede spørgeskemaer, Ringkøbing Amt

B4.11	Variabler	N	Mean	Std Dev	Minimum	Maximum	Samlet antal
	Landzonesager	15	25,20	12,26	9	48	378
	Landzonetilladelser	16	24,75	13,81	9	58	396
	Afslag landzonetilladelse	15	2,60	2,41	0	9	39
	Sager nye boliger	15	3,07	2,34	0	9	46
	Tilladelser til nye boliger	16	2,38	1,54	0	6	38
	Afslag til nye boliger	15	0,80	1,08	0	4	12
	Sager virksomheder	15	1,53	1,92	0	7	23
	Tilladelser til nye virksomheder	16	1,50	1,55	0	5	24
	Afslag nye virksomheder	15	0,13	0,52	0	2	2
	Bidrag fra regionalmyndighed	16	3,13	0,81	2	4	
	Tilladelse fritliggende gyllebeh.	16	1,25	1,48	0	5	20
	Aftægts- og medhjælperbolig	16	0,19	0,40	0	1	3
	Udvidelse af mindre virksomhed	16	2,19	3,53	0	14	35
	Én bolig i landbrugsbygning	16	0,13	0,34	0	1	2
	Butik i landbrugsbygning	16	0,38	0,50	0	1	6

Tabel Returnerede spørgeskemaer, Århus Amt

B4.12	Variabler	N	Mean	Std Dev	Minimum	Maximum	Samlet antal
	Landzonesager	21	33,62	22,09	6	81	706
	Landzonetilladelser	20	27,70	18,15	6	62	554
	Afslag landzonetilladelse	20	4,85	5,52	0	21	97
	Sager nye boliger	21	4,48	4,27	0	19	94
	Tilladelser til nye boliger	21	2,57	2,60	0	10	54
	Afslag til nye boliger	21	1,76	2,26	0	9	37
	Sager virksomheder	21	1,48	1,94	0	6	31
	Tilladelser til nye virksomheder	21	1,24	1,61	0	4	26
	Afslag nye virksomheder	21	0,24	0,54	0	2	5
	Bidrag fra regionalmyndighed	21	2,52	0,93	1	4	
	Tilladelse fritliggende gyllebeh.	21	0,57	1,03	0	3	12
	Aftægts- og medhjælperbolig	19	0,16	0,37	0	1	3
	Udvidelse af mindre virksomhed	18	0,89	1,49	0	5	16
	Én bolig i landbrugsbygning	18	0,39	0,78	0	3	7
	Butik i landbrugsbygning	19	0,53	0,61	0	2	10

Tabel Returnerede spørgeskemaer, Viborg Amt

B4.13

Variabler	N	Mean	Std Dev	Minimum	Maximum	Samlet antal
Landzonesager	15	31,13	17,90	7	70	476
Landzonetilladelser	15	27,27	16,74	7	62	409
Afslag landzonetilladelse	15	3,80	6,55	0	25	57
Sager nye boliger	14	3,57	5,87	0	23	50
Tilladelser til nye boliger	14	1,64	1,82	0	5	23
Afslag til nye boliger	14	1,93	5,53	0	21	27
Sager virksomheder	15	1,00	1,41	0	5	15
Tilladelser til nye virksomheder	14	0,79	1,25	0	4	11
Afslag nye virksomheder	14	0,14	0,36	0	1	2
Bidrag fra regionalmyndighed	15	2,87	0,92	1	4	
Tilladelse fritliggende gyllebeh.	15	1,27	1,22	0	4	19
Aftægts- og medhjælperbolig	15	0,53	0,64	0	2	8
Udvidelse af mindre virksomhed	15	1,00	1,56	0	5	15
Én bolig i landbrugsbygning	15	0,27	0,59	0	2	4
Butik i landbrugsbygning	14	0,93	1,14	0	4	13

Tabel Returnerede spørgeskemaer, Nordjyllands Amt

B4.14

Variablerr	N	Mean	Std Dev	Minimum	Maximum	Samlet antal
Landzonesager	21	32,86	17,27	5	84	690
Landzonetilladelser	21	26,76	12,77	5	56	562
Afslag landzonetilladelse	21	3,33	4,36	0	21	70
Sager nye boliger	21	2,19	1,97	0	6	46
Tilladelser til nye boliger	21	1,48	1,83	0	6	31
Afslag til nye boliger	21	0,71	0,85	0	3	15
Sager virksomheder	21	2,48	2,60	0	11	52
Tilladelser til nye virksomheder	21	2,19	2,25	0	10	46
Afslag nye virksomheder	21	0,38	0,92	0	4	8
Bidrag fra regionalmyndighed	21	3,24	0,70	2	4	
Tilladelse fritliggende gyllebeh.	21	1,00	1,10	0	4	21
Aftægts- og medhjælperbolig	21	1,52	5,54	0	25	32
Udvidelse af mindre virksomhed	21	0,62	1,07	0	4	13
Én bolig i landbrugsbygning	21	0,29	0,78	0	3	6
Butik i landbrugsbygning	21	1,19	1,36	0	5	25

Bilag 5

Klagesager i Naturklagenævnet fordelt på amter samt genstanden for ansøgningen

Amt	Kategori	Antal	Fordeling
Københavns Amt	Bolig	3	30%
	Erhverv	2	20%
	Andet byggeri	1	10%
	Master og møller	1	10%
	Anden udstykning	1	10%
	Andet landbrugsbyggeri	1	10%
	Rekreative faciliteter	1	10%
Frederiksborg Amt	Bolig	11	41%
	Erhverv	6	22%
	Landbrug	4	15%
	Andet byggeri	3	11%
	Anden udstykning	3	11%
Vestsjællands Amt	Erhverv	6	33%
	Bolig	4	22%
	Andet byggeri	3	17%
	Søer m.m.	2	11%
	Anden udstykning	2	11%
	Andet landbrugsbyggeri	1	6%
Roskilde Amt	Bolig	17	46%
	Erhverv	8	22%
	Landbrug	4	11%
	Anden udstykning	3	8%
	Andet byggeri	2	5%
	Søer m.m.	2	5%
	Andet landbrugsbyggeri	1	3%

Amt	Kategori	Antal	Fordeling
Storstrøms Amt	Bolig	10	36%
	Erhverv	5	18%
	Master og møller	4	14%
	Landbrug	4	14%
	Søer m.m.	2	7%
	Andet byggeri	1	4%
	Anden udstykning	1	4%
	Rekreative faciliteter	1	4%
Fyns Amt	Bolig	12	43%
	Landbrug	5	18%
	Andet byggeri	4	14%
	Master og møller	2	7%
	Erhverv	2	7%
	Søer m.m.	1	4%
	Anden udstykning	1	4%
	Rekreative faciliteter	1	4%
Sønderjyllands Amt	Landbrug	8	40%
	Bolig	6	30%
	Erhverv	2	10%
	Søer m.m.	2	10%
	Anden udstykning	1	5%
	Andet landbrugsbyggeri	1	5%
Ribe Amt	Bolig	9	43%
	Erhverv	5	24%
	Andet byggeri	4	19%
	Landbrug	1	5%
	Søer m.m.	1	5%
	Andet landbrugsbyggeri	1	5%
Vejle Amt	Bolig	11	41%
	Landbrug	5	19%
	Erhverv	3	11%
	Anden udstykning	3	11%
	Rekreative faciliteter	2	7%
	Andet byggeri	1	4%
	Søer m.m.	1	4%
	Andet landbrugsbyggeri	1	4%
Ringkøbing Amt	Bolig	7	41%
	Landbrug	5	24%
	Andet byggeri	2	12%
	Master og møller	1	6%
	Erhverv	1	6%
	Søer m.m.	1	6%
	Anden udstykning	1	6%
Århus Amt	Bolig	18	34%
	Erhverv	13	25%
	Landbrug	8	15%
	Andet byggeri	5	9%
	Søer m.m.	4	8%
	Anden udstykning	4	8%
	Master og møller	3	2%

Amt	Kategori	Antal	Fordeling
Viborg Amt	Bolig	5	22%
	Landbrug	5	22%
	Andet byggeri	4	17%
	Erhverv	4	17%
	Master og møller	3	13%
	Søer m.m.	1	4%
	Anden udstykning	1	4%
Nordjyllands Amt	Andet byggeri	7	23%
	Erhverv	7	23%
	Landbrug	6	19%
	Bolig	5	16%
	Anden udstykning	3	10%
	Master og møller	2	6%
	Andet landbrugsbyggeri	1	3%

Summary

Developments in Rural Zoning after Changes to the Rural-zoning Provisions in the Danish Planning Act

Issued December 2004

by Trine Bille, Henrik Christoffersen and Erik Wulff

The purpose of this project is to shed light on developments in rural zoning after the changes to the rural-zoning provisions in the Danish Planning Act took effect in September 2002. The Danish Ministry of the Environment's Spatial Planning Department, which funds the study, decided that these developments should be investigated, partly, with a study of rural-zoning cases in 2003 in the municipalities and, partly, with a study of complaints submitted to the Nature Protection Board of Appeals.

This approach has some limitations with regard to the timing of the study and other given factors.

Firstly, the study of rural-zoning cases in 2003 in the municipalities cannot shed light on possible changes to the Act as this would require the collection of data from the counties' and the Greater Copenhagen Authority's administration of rural-zoning cases before the changes took effect. Conducting such a retrospective study of archival material would, in practice, be very difficult and very labour-intensive. However, the study in the municipalities is to be followed up by similar studies in coming years, thus making it possible to follow developments over time.

Secondly, the new Act has only been effective for a relatively short period of time. Technically, a study of complaints submitted to the Nature Protection Board of Appeals could make it possible to compare the situations before and after the changes took effect, but this would require a longer timeframe, especially because many of the complaints submitted to the Nature Protection Board of Appeals from 2002 to 2003 have not yet been decided.

This study should, therefore, primarily be seen as a point of departure for further studies in coming years, when it would be possible to closely follow developments in rural-zoning by following developments in the municipalities as well as complaints submitted to the Nature Protection Board of Appeals once the data are available from a longer timeframe and, thus, there are more decisions to compare with the situation before the changes to the Act.

Furthermore, it must be emphasised that, in principle, a study of the type and number of complaints submitted to the Nature Protection Board of Appeals can only tell us something about the effect of the changes on the number of complaints – *i.e. whether there is an increase or decrease in the number of cases under the new Act compared to the old Act*. On the other hand, such a study cannot be used to evaluate whether the rural-zoning provisions of the Planning Act work with regard to the conflicting considerations of the rural-zoning provisions, e.g. considerations to the landscape, nature and environment in contrast to considerations to growth and progress in the rural districts. This would require a far more thorough study of the individual cases than is possible within the framework of this project. Therefore, it is not possible to assess the effects on the environment and growth.

In this report, developments in rural zoning were analysed based on two studies:

1. A survey of rural zoning in the municipalities in 2003
2. A study of complaints regarding rural zoning submitted to the Nature Protection Board of Appeals

The main results of the survey:

The *survey in the municipalities* shows that there was an average of 26 rural-zoning cases in the municipalities in 2003. The average percentage of permits issued was 83 per cent. Several municipalities stated that there is often close communication between the municipality and the applicants, which means that applicants with unrealistic projects would probably drop out before a formal application was submitted and this would consequently result in a high percentage of permits issued. Therefore, the number of rural zoning permits issued appears to be the most appropriate and comparable measurement.

The survey shows that 25 per cent of the municipalities issued 10 or fewer rural-zoning permits; 50 per cent of the municipalities issued fewer than 18 rural-zoning permits; and 75 per cent of the municipalities issued 28 or fewer rural-zoning permits. The highest number of rural-zoning permits issued by a local authority was 65. A total of 4,705 rural zoning permits were issued in the 223 municipalities that responded to the question.

Furthermore, the survey shows that outside town limits and areas included in district plans throughout Denmark permits were issued for approximately 500 new dwellings and approximately 400 new businesses and major expansions of businesses. Whether this is a large or small figure is not possible to determine. This would require more detailed analysis and ultimately political assessment criteria. Nor is it possible, based on the available data, to determine whether the figures are the result of an unchanged situation compared to before the Planning Act was changed. This is because it is unknown how many permits were issued for new dwellings and new businesses or major expansions of businesses per year under the old Planning Act, where the regional authorities and the Greater Copenhagen Authority issued rural-zoning permits outside town limits and areas included in the district plan.

In 2003 the municipalities issued permits for on average 0.74 freestanding liquid-manure tanks, and in the 223 municipalities that responded to the question, permits were issued for a total of 166 free-standing liquid manure tanks.

With regard to building projects that no longer require rural-zoning permits (amendments to sections 36 and 37), the survey shows that building permits were issued by the municipalities for on average 0.38 pen-

sioner and farm-hand dwellings and 0.9 expansions of small businesses. For redundant agricultural properties, the municipalities issued permits for on average 0.45 single-dwelling projects and 0.57 projects for small retail businesses.

If we assume that the average number of permits issued is the same for the municipalities that did not respond to the questionnaire as for those that responded, then permits were issued for approximately 100 pensioner and farmhand dwellings attached to existing buildings, approximately 120 dwellings on redundant agricultural properties and approximately 155 small retail businesses on redundant agricultural properties.

Again, it must be emphasised that it is difficult to determine whether the number of building permits/notices issued without rural-zoning permits under the new Act is a large or small figure. Likewise, it is not possible to compare these figures with the situation under the old Act because it is not known how many building permits/notices of this type were issued under the old Act, which, however, also required rural-zoning permits.

More than half of the municipalities are of the opinion that the regional planning authority contributes somewhat or significantly to the case information.

To this can be added that 67 per cent of the municipalities indicate that they use written material/guidelines prepared by the county in connection with rural-zoning administration. Furthermore, 53 per cent of the local authorities have drafted internal administration guidelines for rural-zoning administration in the municipality, while many local authorities state that such guidelines are being prepared. In 27 per cent of the municipalities, all cases are submitted for decision at the political level.

Another factor explored was whether the number of rural zoning permits in the municipalities could be explained by analysing specific characteristics of the municipalities, including geographic, socioeconomic and political variables. The analysis of the number of rural-zoning permits shows that only the total area of the municipality and the county are significant parameters. Thus, there is a positive correlation between the area of a municipality and the number of rural zoning permits issued. The larger the municipality the larger the number of rural zoning permits. The significance of the county is the equivalent of systematic differences in the

number of cases from county to county that cannot be explained by any of the other variables considered.

With regard to the number of new dwellings outside town limits and areas included in district plans, the total area of the municipality and the county are also the only significant parameters. Thus, there is a positive correlation between the total area of a municipality and the number of permits issued for the establishment of new dwellings. Again, the significance of the county must be attributed regional significance. With regard to the number of permits issued for new businesses or major expansions of businesses outside town limits and areas included in district plans, the area of the rural zone and county are significant.

The study of complaints submitted to the Nature Protection Board of Appeals is characterised by the fact that the data available at the Board only shed light on the consequences of one of the two main changes, namely the transfer of authority to notify rural zoning competency from the county councils and the Greater Copenhagen Authority to the local government councils. The following hypothesis can be formed:

If the local authorities administer the rural-zoning provisions less strictly than the counties and the Greater Copenhagen Authority did previously, this must be assumed to result in an increase in complaints about permits issued, where the Nature Protection Board of Appeals has tightened the requirements, and a decrease in complaints about permits refused, where the Board has eased the restrictions.

However, if the opposite is the case, that is if the local authorities administer more strictly than the regional authorities and the Greater Copenhagen Authority did, this must be assumed to result in an increase in complaints about permits refused, where the Nature Protection Board of Appeals has eased the restrictions, as well as a decrease in complaints about permits issued, where the Board has tighten the requirements.

Overall, the data on complaints about rural-zoning cases submitted to the Nature Protection Board of Appeals show that 2003 did not significantly differ from the previous years with regard to the number of complaints submitted. Nevertheless, a more in-depth analysis was carried out of the complaints about rural-zoning cases for the years 2000, 2001 and 2002 (the old Planning Act) compared to 2003 (the new Planning Act). Only cases decided by the Nature Protection Board of Appeals were included in the

analysis. The data were gathered as of 30 April 2004, which means that cases decided after that date were not included. A total of 1,493 cases were analysed for the years 2000-2003. The study shows that there was a relative increase in the number of complaints about permits issued and a relative decrease in the number of complaints about permits refused.

Furthermore, there was a relative increase in the number of cases reversed by the Nature Protection Board of Appeals and a relative decrease in the number of cases upheld by the Board.

Both trends have actually been seen from 2002, and the figures do not suggest that either of these trends is the result of the local authorities taking over rural-zoning competency.

The study further shows that from 2002 to 2003 there was actually an increase in the number of complaints about permits, where the Nature Protection Board of Appeals has tightened the requirements of the previous decision. On the other hand, there was also a slight increase in the number of complaints about permits refused, where the Nature Protection Board of Appeals has eased the restrictions of the previous decision, which conversely means that the local authorities have been unnecessarily strict in their enforcement of the Planning Act. It is not possible to draw any concrete conclusions based on complaints submitted to the Nature Protection Board of Appeals because only cases from 2003 come under the new Planning Act and a large number of cases from 2002 and 2003 have not yet been decided. A longer timeframe is required.

Furthermore, light is shed on the correlation between the number of rural-zoning cases in the municipalities and the number of complaints submitted to the Nature Protection Board of Appeals, resulting in the following expectations:

- The higher the number of rural-zoning cases in a municipality, the higher the number of rural-zoning cases in the Nature Protection Board of Appeals.
- The higher the number of rural-zoning permits in a municipality, the higher the number of complaints submitted to the Nature Protection Board of Appeals about permits issued.
- The higher the number of refusals a municipality issues on applications for rural zoning permits, the higher the number of complaints

submitted to the Nature Protection Board of Appeals about permits refused.

A tentative analysis shows that the number of complaints submitted to the Nature Protection Board of Appeals regarding the individual municipalities depends significantly on the number of rural-zoning cases in the municipality and the number of cases regarding new dwellings outside town limits and areas included in the district plan. Thus, there is a positive correlation between, on the one hand, the number of complaints submitted to the Nature Protection Board of Appeals and, on the other, the number of rural-zoning cases and cases regarding new dwellings.

With regard to the number of complaints about permits, the number of rural-zoning permits issued becomes the only significant parameter.

Finally, the study shows that the number of complaints about permits refused by the Nature Protection Board of Appeals depends significantly on local authorities' refusals of permits for new dwellings, new businesses and major expansion of businesses outside town limits and areas included in the district plan.

On the other hand, none of the estimations suggest that the local authority's use of material prepared by the county has any effect on the number of complaints submitted to the Nature Protection Board of Appeals. The same applies to whether the local authority has prepared internal administration guidelines or not. The local authorities' perceptions of the regional planning authorities' contributions to the cases are not significant either.

It is perhaps more interesting to note that all the models considered have a relatively minimal significance. The variables included are, thus, not the only explanation for the number of complaints submitted to the Nature Protection Board of Appeals; other factors are equally relevant.

All things considered, we have managed to make some headway, but the analyses of complaints submitted to the Nature Protection Board of Appeals are limited by the fact that only cases from 2003 are available to shed light on the possible effects of the changes to the Act as well as the fact that many cases from 2002 and 2003 have not yet been decided.

On this background, we suggest that the present study be followed up by further studies in coming years, which would enable us to follow

developments over time. And ultimately, there are arguments for allowing concrete assessments to be decisive. The key question is, then, whether the best possible practices are in use today in the administration of rural zone areas. Whether these practices differ so much from past practices is, perhaps, an increasingly irrelevant issue. Other types of studies are needed to form the basis for such concrete assessments.

Noter

1. Der var også tidligere amter, der orienterede naboerne i varierende omfang, men det var ikke et lovkrav.
2. Sortebog til internt brug i Miljøministeriet.
3. Sortebog til internt brug i Miljøministeriet.
4. Sortebog til internt brug i Miljøministeriet.
5. Når summen af antallet af tilladelser og afslag ikke helt er overensstemmende med antallet af sager i alt, skyldes det formentlig, at der er nogle uafgjorte sager.
6. Udregnes det samlede antal nye boliger på baggrund af amternes gennemsnit, fås 516 nye boliger – altså samme størrelsesorden.
7. Udregnes det samlede antal nye virksomheder på baggrund af amternes gennemsnit, fås 409 nye virksomheder – altså samme størrelsesorden.
8. En mere avanceret statistisk analyse kunne evt. tage udgangspunkt i, at landzonetilladelser, uden forklarende variabler, må opfattes som en poisson proces i tid og landzonereale. Dvs. landzonetilladelser kommer med en forventet intensitet pr. tidsenhed pr. arealenhed. En analyse bør med dette udgangspunkt finde systematiske forklaringer, fx amt eller region, indbyggertal o.l. Modellen kan være en generaliseret lineær model med poisson fordeling og log som link.
9. Alle modeller er også beregnet uden amterne som forklarende variabler. Dette ændrer ikke ved de øvrige resultater, og ingen af de øvrige forklarende variabler bliver signifikante, selv om amterne ikke er med som forklarende variabel.
10. Denne model er estimeret som en ordered logit model og ikke med OLS, idet responsvariablen er en ordnet kategorisk variabel med 4 niveauer. Alternativt kunne modellen estimeres i en tærskelmodel.
11. En retlig klage er en klage over et retligt spørgsmål. Eksempler på retlige spørgsmål kan være, hvorvidt procedureregler og lokal- og regionalplaner er overholdt, eller om dispensationsreglerne i planloven er overholdt. Hertil hører også spørgsmålet om, hvorvidt underordnede planer er i overensstemmelse med overordnede planer, eksempelvis hvorvidt lokalplaner er i overensstemmelse med regionalplaner. Ved en retlig klage kan Naturklagenævnet ikke efterprøve, hvorvidt kommunalbestyrelsens skøn er rimelig efter planlovens bestemmelser. Ved landzonesager er det ikke alene de juridiske aspekter af sagen, der vurderes af Naturklagenævnet, men også hvorvidt det skøn, som landzonemyndigheden har foretaget, er i overensstemmelse med planlovens bestemmelser.

12. Naturklagenævnet har mundtligt skønnet, at antallet af retlige klager vedr. §§ 36 og 37 ligger under 50 om året og formodentligt også under 40.
13. En anden opgørelsesmetode har været forsøgt, nemlig at sager fra 2003, hvor enten HUR eller et amt havde været landzonemyndighed, blev placeret som hørende til 2002 – altså til den gamle planlov – selv om de reelt var indkommet i 2003. Det viste sig imidlertid, at denne fejlkilde reelt ikke påvirker resultater, idet kun få sager, der er indkommet i 2003, har amterne eller HUR som landzonemyndighed.

Omvendt ses det, at kommunerne kun har været landzonemyndighed i 27 sager i 2002.
14. Et 95 %-konfidensinterval over antallet af modtagne landzonesager i Naturklagenævnet i perioden 1995-2003, med øvre og nedre grænser værende hhv. 532,4 og 624,7, understøtter, at 2003 ikke skiller sig signifikant ud i forhold til perioden generelt.
15. Bemærk at kun de klager er medtaget, som i Naturklagenævnet er mundet ud i en afgørelse, dvs. skærpelse, lempelse, stadfæstelse eller hjemvisning. Medtages alle klager, herunder primært endnu ikke behandlede sager, kan det muligvis forskyde billedet.
16. En mulig forklaring kunne også være, at udviklingen skyldes, at kommunerne i sidste del af år 2002, altså fra 1.9. har behandlet sagerne som følge af lovændringen. Der er dog ikke noget, der tyder på, at dette er forklaringen. Som det fremgår af tabel 4.2, har kommunerne kun været landzonemyndighed i 27 sager i 2002, hvoraf de tre sager vedr. afslag.
17. Problemet med at anvende OLS er blandt andet, at responsvariablen er en diskret variabel, som kun varierer i begrænset omfang (mellem 0 og 9). Desuden er fordelingen skæv, idet der er mange observationer i 0. Der er prøvet med anden funktionel form, men det gav ikke afgørende anderledes resultater. Hvis man ville gå mere i dybden med dette, kunne man fx tage udgangspunkt i, at klager over landzonetilladelser må antages at være binomialfordelt: enten er der en klage over en landzoneafgørelse, eller også er der ikke, hvilket ville kræve mere avancerede statistiske modeller.