



Landzoneadministrationen

– varetagelse af hensyn efter landzonebestemmelserne

Af Peter Brøndum Christensen og Kasper Thaarup Hansen
Afgangsprojekt - Landinspektøruddannelsen - Aalborg Universitet - 2006

Landzoneadministrationen

– varetagelse af hensyn efter landzonebestemmelserne

Af Peter Brøndum Christensen og Kasper Thaarup Hansen

Aalborg Universitet

Institut for samfundsudvikling og planlægning
Landinspektøruddannelsen
Fibigerstræde 11, 9220 Aalborg Øst

Specialisering: Land Management

Tema: Afgangprojekt

Titel: Landzoneadministrationen – varetagelse af hensyn efter landzonebestemmelserne

Projektgruppe: LM10 gruppe 3

Vejleder: Christian Aunsborg

Projektperiode: Fra d. 1. februar til d. 22. juni 2006

Oplag: 4

Sidetæl: 107

Bilagsantal: 3 stk.

Forsiden: Fotografi af det åbne land ved Gunderup nær Aalborg

Copyright Peter Brøndum Christensen og Kasper Thaarup Hansen
Rapporten eller dele her af må kun gengives med kildeangivelse.

Synopsis

Projektet tager udgangspunkt i ændringen af planlovens landzonebestemmelser i 2002, hvormed kommunerne blev landzonemyndighed i hele landet. Hertil blev det i den offentlige debat og folketingsalen anført, at kommunerne ville føre en mindre restriktiv landzoneadministration til skade for miljø, natur og landskab.

Indtil videre har det dog ikke været muligt entydigt at afgøre, om kommunerne har været mere lempelige end amterne. Øget byggeri og ændret anvendelse er dog heller ikke i sig selv problematisk, men det er uheldigt, hvis kommunerne ikke varetager de hensyn, de skal ved afgørelser efter landzonebestemmelserne.

Gennem en analyse af Naturklagenævnets kendelser kan det konstateres, at der er visse problemer i forhold til varetagelsen af de planlægningsmæssige, landskabelige og naturbeskyttelsesmæssige hensyn. Eksempelvis ved at der gives landzonetilladelser til byggeri, der bør placeres, hvor der gennem planlægningen er åbnet op for dette eller ved, at regionplanens retningslinier omhandlende landskab og natur tilsidesættes.

Med strukturreformen sker der en fundamental ændring af det danske plan- og reguleringssystem, idet det regionale led kraftigt decimeres. Kommunen får i denne forbindelse et langt større spillerum i forhold til landzoneadministrationen, da de overtager planlægningskompetencen i det åbne land og dermed selv skal udarbejde grundlaget for landzoneadministration. Staten får øgede styringsmuligheder over for kommunerne, men staten forventes ikke at have incitament til at gribe ind i kommunernes konkrete kommuneplanlægning og administration af landzonebestemmelserne. Først hvis der med tiden kan spores nogle generelle problemstillinger, forventes staten at gribe ind gennem de generelle styringsmuligheder.

Abstract

This thesis is based on the amendments of the planning act in 2002, which meant that the municipality became regulatory authority of the rural areas in Denmark. Following these amendments concern was expressed that the municipal authority would lead a less restrictive administration of the rural areas causing damage to the environment, nature and landscape.

So far, it has not been possible without ambiguity to determine whether the municipality has been less restrictive than the county authorities. However, an increase in new buildings or change of use, in the rural areas is not in itself problematic. The problems arise, if the municipality does not take the proper considerations into account when they grant permission to new buildings or change of use in the rural areas.

An analysis of the rulings by The Nature Protection Board of Appeal shows that certain problems occur in relation to the following considerations: Planning, landscape and nature. For instance permits in rural areas are given to residential units, commercial buildings and holiday houses instead of placing such activities in planned areas. Furthermore it seems to be a general problem that the guidelines of the regional plan concerning nature and landscape are often being flouted

The reform of municipal structures entails a fundamental change, since the importance of the regional authority will be diminished. The latitude of the municipal authority will increase concerning the administration of the rural areas, since they will be empowered to plan for the rural areas. The opportunities of the state to control the municipality will increase, however it is not to be expected, that the state will have incentive to intervene in the specific planning and administration of the rural areas. The state will only intervene if general problems occur.

Forord

Denne projektrapport er udarbejdet på Aalborg Universitet med henblik på at opnå titlen som landinspektør, candidatus geometriae (cand.geom.), på engelsk M.Sc. in Surveying, Planning and Land Management. Formålet med rapporten er at dokumentere de studerendes evne til at arbejde problemorienteret på et videnskabeligt grundlag og derved dokumentere bredde og dybde i den landinspektørfaglige indsigt og viden. Rapporten henvender sig til vejleder og censor samt andre med interesse i de behandlede problemstillinger.

Kildehenvisninger er i projektet angivet med: *efternavn, årstal, sidetal*, og er placeret i fortløbende fodnoter. Såfremt der er anvendt flere publikationer af den samme forfatter fra samme år, er der anført et bogstav efter årstallet, f. eks. Miljøministeriet, 2005 (A), s. 56. Internetsider citeres med forfatter efterfulgt af (i). Nærmere oplysninger om den anvendte kilde findes i litteraturlisten bagest i rapporten. Står henvisningen før det efterfølgende punktum retter henvisningen sig kun til den forestående sætning. Står kildehenvisningen lige efter det afsluttende punktum retter den sig til det forestående afsnit. Ved direkte citater fra kilder, vil dette optræde i anførselstegn og kursiv efterfulgt af kilden, medmindre kilden fremgår direkte af teksten.

Illustrationer såsom tabeller, billeder og kort benævnes i rapporten alle figurer og nummereres fortløbende fra starten på hvert kapitel – f.eks. henviser figur 4.1 til den første figur i kapitel 4. Hvor andet ikke er angivet, er figurerne udarbejdet af projektgruppen.

Aalborg Universitet, d. 22. juni 2006

Peter Brøndum Christensen

Kasper Thaarup Hansen

Indholdsfortegnelse

1 .	Indledning.....	9
1.1	Ændring af planloven.....	11
1.1.1	Lempelser.....	11
1.1.2	Kompetenceflytning.....	13
1.2	Overordnet struktur og opbygning.....	16
2 .	Foranalyse – kommunernes landzoneadministration.....	21
2.1	Undersøgelse 1.....	22
2.1.1	Landzonesager i kommunerne	22
2.1.2	Klagesager i Naturklagenævnet 2000-2003.....	25
2.1.3	Konklusioner og anbefalinger.....	31
2.2	Undersøgelse 2.....	32
2.2.1	Konklusioner og anbefalinger.....	35
2.3	Opsamling og problemafklaring	36
3 .	Problemformulering	39
3.1	Metode	41
4 .	Rammer for landzoneadministrationen.....	47
4.1	Typer af skøn	47
4.2	Forvaltningsretlige principper.....	49
4.2.1	Legalitetsprincippet.....	49
4.2.2	Magtfordrejning	49
4.2.3	Lighedsgrundsætningen	53
4.2.4	Proportionalitetsprincippet.....	53
4.3	Hensyn ved landzoneadministrationen	54
4.3.1	Planlægningsmæssige hensyn.....	54
4.3.2	Hensyn til jordbrugserhvervet.....	57
4.3.3	Landskabelige hensyn	57
4.3.4	Naturbeskyttelsesmæssige hensyn	58
4.3.5	Rekreative hensyn.....	59
4.3.6	Miljøbeskyttelseshensyn	59
4.3.7	Hensyn til udnyttelsen af råstoffer	60
4.3.8	Trafikale hensyn.....	60
4.3.9	Kulturhistoriske hensyn	61
4.3.10	Individuelle hensyn.....	61
4.4	Opsamling	62

5 .	Analyse af naturklagenævnskendelser	63
5.1	Boliger ved landsbyer.....	66
5.2	Nyopførelse i det åbne land.....	68
5.3	Sommerhuse	71
5.4	Bolig i overflødiggjorte landbrugsbygninger	73
5.5	Udvidelse af erhvervsvirksomheder	74
5.6	Aftægtsboliger	75
5.7	Delkonklusion.....	77
6 .	Strukturformen og landzoneadministration	81
6.1	Staten	82
6.1.1	Sektorlovgivningen.....	82
6.1.2	Planlovgivningen	83
6.1.3	Staten og landzoneadministration.....	85
6.2	Regionerne.....	86
6.2.1	Sektorlovgivningen.....	86
6.2.2	Planlovgivningen	87
6.2.3	Regionerne og landzoneadministration	90
6.3	Kommunerne	90
6.3.1	Sektorlovgivningen.....	91
6.3.2	Planlovgivningen	91
6.3.3	Kommunen og landzoneadministrationen	93
6.4	Delkonklusion.....	93
7 .	Konklusion	97
8 .	Perspektivering	99
	Litteraturliste	103

Bilag A – Retsdogmatik

Bilag B – Oversigt over naturklagenævnskendelser (KFE, MAD & NKO)

Bilag C – Landskabskaraktermetoden

1. Indledning

Formålet med kapitlet er at give en kort introduktion til ændringerne i planlovens landzonebestemmelser fra 2002. Indledningsvis sættes landzonebestemmelserne i et aktuelt og historisk perspektiv. Ved planlovsændringen blev kommunerne landzonemyndighed for hele landet, og der blev indført en række lempelser i forhold til de kategorier af bebyggelse og benyttelsesændringer, der kan foretages uden en landzonetilladelse. Der redegøres i kapitlet for baggrunden for ændringerne og de bekymringer, der i den forbindelse blev fremsat. Herefter opstilles projektets initierende problem, og afslutningsvis beskrives rapportens overordnede struktur og metode.

Med forslag¹ til landsplanredegørelsen 2006, *Det nye Danmarkskort – planlægning under nye vilkår* har regeringen fremført en politisk udmelding med hensyn til deres vision for landets udvikling og planlægningen i de forskellige dele af landet. Heraf fremgår det, at der er fem pejlemærker, som skal gælde for den fysiske planlægning i Danmark, se figur 1.1. Det første punkt omhandler adskillelsen mellem land og by, som i mange år har været en fast bestanddel af den fysiske planlægning i Danmark, men som ifølge landsplanredegørelsen ikke længere kan tages som en selvfølgelighed. Således peges der på, at grænsen i de senere år er blevet mere diffus, blandt andet fordi der i mange vækstområder sker en gradvis nedbrydning af grænserne mellem land og by. En mere eller mindre tilfældig byspredning er af mange årsager ikke ønskelig. Det lægger yderligere pres på Danmarks begrænsede arealressourcer, det kan ødelægge potentielle natur- og landskabsværdier, det kan have uheldige miljømæssige konsekvenser og det giver mindre plads til rekreative værdier for blot at nævne nogle få.

1. Adskillelsen og forskellen mellem land og by skal fastholdes.
2. Udviklingen skal komme hele landet til gode.
3. Planlægningen skal basere sig på respekt for naturen, miljøet og landskabet.
4. Den fysiske planlægning og den overordnede transportstruktur skal spille tæt sammen.
5. Den fysiske planlægning skal være helhedsorienteret – bl.a. sikre dynamik mellem by og land og funktionaliteten i den enkelte by.

Figur 1.1 Landsplanredegørelsens fem pejlemærker for den fysiske planlægning.

Landsplanredegørelsen sætter fokus på denne problemstilling med utilsigtet byspredning, og konkret anføres det i forordet, at landsplanredegørelsen skal være med til at ”[...] *genoplive det klassiske planprincip om at fastholde en adskillelse mellem land og by – et princip, som altid har været et omdrejningspunkt for dansk plantradition. Man må kunne se forskel, for forskelle giver mangfoldighed*”². Allerede med byreguleringsloven fra 1949 blev det forsøgt at dæmme op for den spredte og tilfældige byudvikling i områderne omkring de større byer. Oprindeligt var København, Århus og Odense, som de eneste byer omfattet af loven, men med tiden kom flere byområder til. Byreguleringsloven inddelte landet i tre zoner: Inderzone til by-

¹ Forslag til landsplanredegørelse var i offentlig høring frem til d. 21. april 2006. Den endelige landsplanredegørelse blev offentliggjort d. 19. maj 2006.

² Miljøministeriet, 2006, s. 4

1. Indledning

mæssige bebyggelse, mellemzoner til potentielle byudviklingsområder og yderzoner til landbrug m.v. Dermed blev grænsen mellem by og land fastlagt. Udstykning og bebyggelse, der ikke tjente noget jordbrugsmæssigt formål, kunne i yder- og mellemzone kun ske med byudviklingsudvalgets tilladelse. Med landsbyggeoven fra 1960 blev det endvidere muligt for amterne at forbyde udstykning og bebyggelse i områder, der ikke var omfattet af en byudviklingsplan eller en bygningsvedtægt efter byggeoven.³

I 1970 blev reglerne om bebyggelse i det åbne land og byudviklingsplanlægning samlet i by- og landzoneoven⁴, hvor hele landet blev inddelt i byzone, landzone og sommerhusområder. Formålet med zoneinddelingen og de bestemmelser, som knytter sig hertil, er hovedsageligt at modvirke byspredning ved at hindre opførelsen af uønsket bebyggelse og anlæg i det åbne land. Derudover skal bestemmelserne sikre, at egentlig byudvikling sker, hvor dette er forudsat i henhold til region-, kommune- og lokalplaner. Zoneinddelingen er således med til at værne om landets areal- og naturressourcer samt sikre landbrugets dets fortrinsstilling i de områder, der ikke er udlagt til byudvikling⁵, og er af væsentlig betydning for at opfylde landsplanredegørelsens første (og i mere indirekte grad det tredje) pejlemærke.

Et centralt element i forbindelse med zoneinddelingen er de retsvirkninger, der knytter sig til ejendomme beliggende i landzone. Landzonebestemmelserne findes i planovens⁶ kapitel 7, og det følger heraf, at der ikke uden tilladelse fra landzonemyndigheden (kommunen) kan opføres ny bebyggelse, foretages udstykning eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse eller ubebyggede arealer⁷. Udgangspunktet er således, at landzonen skal friholdes for bebyggelse, og tilladelse bør kun gives, hvis kommunen efter en konkret vurdering finder, at den påtænkte ændring er forenelig med de hensyn, som landzonebestemmelserne skal varetage. Ejendomme i landzone siges at være underlagt ”landzonebåndet”.

Der findes dog en række undtagelser fra tilladelseskrauet – undtagelsesbestemmelserne – som betyder, at visse typer af ændringer ikke kræver tilladelse. Disse ændringer omfatter blandt andet erhvervsmæssigt nødvendigt bebyggelse for skov- og landbrugsejendomme samt fiskeri, mindre om- og tilbygninger af helårshuse, mindre udvidelser af erhvervsvirksomheder og indretning af håndværks- og industrivirksomhed, bolig mm. i overflødiggjorte landbrugsbygninger. Alle undtagelsesbestemmelserne er indeholdt i planovens §§ 36 og 37.

³ Boeck, 2002, s. 262

⁴ Baggrunden for by- og landzoneovens vedtagelse var at få forenklet, samlet og harmoniseret de bestemmelser, der regulerede bebyggelse mv. i det åbne land. Tidligere var disse bestemmelser spredt i en række love, hvilket betød, at det var vanskeligt for borgerne at gennemskue, hvilke regler der var gældende. Desuden betød den stykvisse tilblivelse, at bestemmelserne på visse områder overlappede hinanden, at der i store dele af landet ikke var fyldestgørende bestemmelser, og at der på adskillige punkter gjaldt uensartede regler om forhold, der i realiteten ikke adskilte sig fra hinanden. Denne uensartethed betød vanskeligheder med at gennemskue, hvad der var umiddelbart tilladt, hvad der krævede anmeldelse eller tilladelse, og under hvilke betingelser tilladelse kunne nægtes. [FT – By- og landzoneoven, 1968-69, sp. 1581f.]

⁵ Boeck, 2002, s. 261f.

⁶ Lov om planlægning, LOV 2004-08-18 nr. 883

⁷ Planovens § 35

1.1 Ændring af planloven

Kommunen har siden 2002 været myndighed i forbindelse med landzoneadministrationen. Ved ændringen af planloven i 2002 blev der foretaget en række ændringer og tilføjelser i landzonebestemmelserne. Der var tale om to hovedændringer⁸.

1. Dels blev der indført en række lempelser i form af udvidelser af de kategorier af bebyggelse og benyttelsesændringer, der kan foretages uden en landzonetilladelse.
2. Dels blev kompetencen til at meddele landzonetilladelse flyttet fra amterne til kommunerne.

1.1.1 Lempelser

Lovændringen betød en udvidelse af undtagelsesbestemmelserne, hvorefter en række forhold ikke længere kræver landzonetilladelse.

Opførelse af aftægtsboliger og medhjælperboliger på landbrugsejendomme

Ifølge den tidligere planlov kunne der uden landzonetilladelse opføres en bolig på en landbrugsejendom, hvis denne var erhvervsmæssig nødvendig for driften. Andre boliger, herunder aftægtsboliger, krævede landzonetilladelse. Med lovændringen kan der uden tilladelse opføres eller indrettes en bolig på en landbrugsejendom, hvis denne skal benyttes i forbindelse med et generationsskifte eller til en medhjælper. Hvis boligen ønskes frastykket, kræves der landzonetilladelse. Tilladelsen bør dog som udgangspunkt ikke gives, da den herefter kan blive solgt, og således ikke længere er til rådighed som aftægt- eller medhjælperbolig, hvis dette igen bliver nødvendigt. Opføres boligen ikke i forbindelse med ejendommens bebyggelsesareal, skal der meddeles landzonetilladelse for så vidt angår beliggenhed og udformning af bebyggelsen.⁹

Opførelse af gyllebeholdere ude på markerne

Ifølge den tidligere planlov krævedes der ikke landzonetilladelse til opførelse af en gyllebeholder, hvis denne var erhvervsmæssig nødvendig for driften og beliggende i tilknytning til den eksisterende bebyggelse. Hvis gyllebeholderen blev opført uden tilknytning hertil, krævede det landzonetilladelse for så vidt angik beliggenhed og udformning af bebyggelsen. Med lovændringen *skal* der meddeles tilladelse til en af hensyn til markdriften ønsket placering, medmindre væsentlige hensyn til natur og miljø samt naboer afgørende taler imod placeringen. En tilladelse skal være betinget af, at gyllebeholderen afskærmes med beplantning.¹⁰

⁸ Der kan dog også siges at være en tredje hovedændring, idet det blev vedtaget, at tilladelser først kan meddeles, når der er forløbet 2 uger, efter at kommunalbestyrelsen har givet skriftlig orientering om ansøgningen til naboerne til den omhandlede ejendom. Bestemmelsen skal sikre grundlaget for en eventuel tilladelse og være med til at begrænse antallet af klagesager. [LFF – Planloven, 2002, s. 2. (Karnov Online)]

⁹ LFF – Planloven, 2002, s. 3 (Karnov Online)

¹⁰ LFF – Planloven, 2002, s. 3 (Karnov Online)

Anvendelse af overflødige landbrugsbygninger

Ifølge den tidligere planlov kunne overflødige landbrugsbygninger uden tilladelse tages i brug til håndværks- og industrivirksomhed samt lager og kontorformål. Dog på betingelse af, at virksomheden blev etableret i bestående bygninger, der ikke var opført inden for de seneste 5 år, og der ikke blev om- eller tilbygget i væsentlig omfang. Med lovændringen kan overflødige landbrugsbygninger endvidere tages i brug til mindre butikker eller én bolig. Hvis der ønskes indrettet mere end én bolig, kræves der en landzonetilladelse. Mindre butikker defineres ifølge bemærkningerne til lovforslaget som en butik på ikke mere end 250 m², og bestemmelsen betyder, at der blandt andet kan etableres gårdbutikker med et større varesortiment end egne produkter.¹¹

Udvidelse af mindre virksomheder, der er etableret i eksisterende bygninger

Ifølge den tidligere planlov var det uden landzonetilladelse kun muligt at etablere virksomheder mv. i en tidligere landbrugsbygning inden for de eksisterende rammer. Mere end uvæsentlige udvidelser af de eksisterende bygninger krævede landzonetilladelse. Med lovændringen kan mindre virksomheder, der lovligt er etableret i eksisterende bygning, uden landzonetilladelse udvides med et nyt byggeri eller ved om- eller tilbygning. Hvis udvidelsen ikke sker i tilknytning til eksisterende bebyggelse, skal der meddeles landzonetilladelse for så vidt angår beliggenhed og udformning af bebyggelsen. Bestemmelsen tager sigte på mindre virksomheder, der vanskeligt kan finansiere en flytning af virksomheden til et erhvervsområde. Mindre virksomheder defineres ifølge bemærkningerne til lovforslaget som virksomheder med op til 5 ansatte og det forudsættes, at der også efter udvidelsen er tale om en mindre virksomhed, hvilket vil sige at bruttoarealet efter udvidelsen ikke væsentligt må overstige 500 m².¹²

Bekymringer vedrørende lempelserne

I forbindelse med lempelserne var der en del bekymringer for konsekvenserne. Dette fremgår blandt andet af bemærkningerne til lovforslaget, hvor det anføres, at mulighederne for udvidelse af mindre virksomheder vil føre til ”[...] mere industri, øgede naboproblemer og trafikproblemer og til et dårligere miljø [...]”. For så vidt angår gyllebeholdere blev det bemærket, at lovforslaget kunne få ”[...] meget vidtrækkende landskabelige og naturmæssige konsekvenser”, idet der blev åbnet mulighed for en lang række uheldigt placerede gyllebeholdere i naturen. Endelig blev der bemærket, at mulighederne for at opføre aftægtsboliger og anvende overflødiggjorte landbrugsbygninger til bolig uden tilladelse potentielt kunne føre til et uforholdsmæssigt stort antal boliger i det åbne land. Konkret blev det anført, at det ”[...] ikke findes hensigtsmæssig, at der ud over det åbne land bliver mulighed for en tredobling af antallet af bebyggelse, beboelsesejendomme, udvidelser af små og mellemstore virksomheder samt gylletanke spredt rundt i naturen”.¹³

¹¹ LFF – Planloven, 2002, s. 3ff (Karnov Online)

¹² LFF – Planloven, 2002, s. 3 (Karnov Online)

¹³ LFB – Planloven, 2002, s. 2f. (Karnov Online)

1.1.2 Kompetenceflytning

Tidligere var kommunen kun landzonemyndighed i lokalplanlagte områder og i landsbyer, der var entydigt afgrænset i en kommuneplan, mens amtet var landzonemyndighed i de øvrige områder. Med lovændringer overgik den fulde landzonekompetence til kommunerne¹⁴. Der er ingen tvivl om, at kompetenceflytningen i høj grad hænger sammen med regeringsskiftet i 2001, hvor den nye regering med Venstre i spidsen agiterede for decentralisering af planmyndigheden¹⁵. Desuden blev spørgsmålet om planlægning og administration i det åbne land behandlet af opgavekommissionen¹⁶ i 1998, hvor der blev peget på en række fordele og ulemper ved at overføre kompetencen. Ud fra betænkningen kan der udledes tre hovedargumenter for at overføre kompetencen til kommunerne¹⁷:

- I. Fordelene ved et nærhedsprincip – kommunerne er i besiddelse af et større lokalkendskab og er tættere på borgerne.
- II. Borgerne vil opleve myndighedsstrukturen som mere enkel, idet kommunen i forbindelse med eksempelvis en byggetilladelse ligeledes træffer afgørelse om landzonetilladelse. Der sikres en sammenhæng i opgavevaretagelsen – specielt i forbindelse med byggelovgivningen.
- III. En kommunal opgavevaretagelse betyder en kortere sagsbehandlingstid.

Der blev dog også peget på visse ulemper ved en ændret kompetencefordeling. Også her fremførtes tre hovedargumenter¹⁸:

- I. Med amtet som landzonemyndighed sikres sammenhængen til øvrige amtskommunale opgaver, specielt regionplanlægningen og opgaver efter naturbeskyttelsesloven.
- II. Da amterne er langt større geografisk og organisationsmæssig, er der bedre mulighed for en ensartet praksis (sikre overholdelse af lighedsprincippet – at lige forhold behandles ens). Derudover giver de mange sager bedre mulighed for at opbygge en ekspertise og udnytte de stordriftsfordele, der er forbundet med et stort antal forholdsvis ensartede sager.
- III. Amtet vil som regionalt organ have bedre mulighed for at fastholde naturhensyn over for lokale hensyn.

¹⁴ Uden for landsbyer og lokalplanområder skal der dog indhentes udtalelser fra regionplanmyndighederne, inden der meddeles landzonetilladelse.

¹⁵ Således står der i regeringsgrundlaget (2001), at ”regeringen lægger op til en revision af Planloven, så loven fremtidssikres. Regeringen vil i den forbindelse fremlægge en række forslag, heriblandt forslag om at decentralisere planmyndigheden.” [Statsministeriet, 2001 (i)]

¹⁶ Opgavekommissionen blev nedsat af regeringen i 1996 og havde til formål at vurdere opgavefordelingen mellem stat, amter og kommuner samt overveje og anbefale eventuelle ændringer heri. [Indenrigsministeriet, 1998 (A), s. 12]

¹⁷ Indenrigsministeriet, 1998, s. 393f.

¹⁸ Indenrigsministeriet, 1998, s. 392f.

1. Indledning

Overordnet synes der således at være både fordele og ulemper forbundet med den ændrede kompetencefordeling, og opgavekommissionens anbefalinger var da heller ikke entydige. En del af kommissionens medlemmer anbefalede en delvis kompetenceoverdragelse til kommunerne, en anden del af medlemmerne anbefalede hverken en hel eller delvis overdragelse, mens blot et enkelt medlem fandt, at den fulde landzonekompetence i alle typer sager burde overføres til kommunerne.¹⁹ Samlet set har fordelene ved en kompetenceflytning dog vejlet tungere end ulemperne, og det kan da også anføres, at den forestående strukturreform alligevel ville have medført en naturlig kompetenceoverdragelse.

Ved fremsættelsen²⁰ af lovforslaget i folketinget anførte Miljøministeren blandt andet følgende: *"[...] regeringen finder behovet for en forenkling og afbureaukratisering påtrængende."* og *"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"*. Udgangspunktet for lovændringerne synes således at bunde i et ønske om at skabe større frihed og råderum for individet, og man har i den forbindelse ment, at kommunerne bedre har kunnet varetage individuelle og lokale hensyn.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår det dog, at der fra oppositionens side var store bekymringer angående lovforslaget. For så vidt angår kompetenceændringen blev der på baggrund af en undersøgelse fra Forskningscentret for Skov & Landskab²¹ sået tvivl om, hvorvidt kommunerne ville være i besiddelse af den nødvendige ekspertise.²² Der anes her en bekymring for, at kommunerne ikke på tilstrækkelig vis vil være i stand til at varetage hensynet til landskab, natur og miljø, og i højere grad vil fokusere på individuelle og lokale hensyn til vækst og fremgang i landdistrikterne, og dermed være med til at underminere landzonebestemmelsernes formål om at modvirke spredt og uønsket bebyggelse i det åbne land. Konkret anføres det: *"Lovforslaget er kortsynet og upræcist, stik mod de visioner, der ligger i den nuværende planlov og bidrager ikke, hverken miljømæssigt eller udviklingsmæssigt, til en positiv udvikling"*²³

Overdragelsen af landzonekompetencen til kommunerne er ikke fremmed i forbindelse med landzoneadministrationen og blev forsøgsvis gennemført i årene 1986 til 1993²⁴. Ordningen

¹⁹ Indenrigsministeriet, 1998, s. 394f.

²⁰ Skriftlig fremsættelse af forslag til lov om ændring af lov om planlægning og lov om Hovedstadens Udviklingsråd. Fremsat d. 24. januar 2002 af Miljøminister Hans Christian Schmidt

²¹ Landzoneadministrationen og den kommunale byggesagsbehandling – En undersøgelse i 6 kommuner, 1999, By- og Landsplanserien nr. 4

²² LFB – Planloven, 2002, s. 2 (Karnov Online)

²³ LFB – Planloven, 2002, s. 2 (Karnov Online)

²⁴ Fra 1986 til 1989 overtog 16 kommuner frivilligt landzonekompetencen, så de selv behandlede alle landzone-sager. Fra 1989 til 1993 deltog alle kommunerne i de to friamter (Nordjylland og Storstrøm) i forsøget, hvorved ordningen i alt omfattede 64 kommuner [Miljøministeriet, 1993, s. 3]

blev evalueret af Miljøministeriet i 1993, hvor det på baggrund af de opnåede resultater blev anbefalet, at amterne fortsat skulle være landzonemyndighed i det åbne land. Hovedargumenterne var de samme, som opgavekommissionen påpegede (se ovenstående), og det blev endvidere anført, at ”[...] frikommunerne i højere grad end amterne er blevet omgjort af klagemyndigheden i påklagede landzoneafgørelser. Undersøgelsen tyder på, at forsøgskommunerne administrerer planlovens landzonebestemmelser mere liberalt end hensigten med loven.”²⁵

Kompetenceflytningen til kommunerne kan samlet set synes en smule besynderlig, da hverken frikommuneordningen eller opgavekommissionens anbefalinger entydigt pegede i denne retning. På den baggrund må lovændringen således hovedsageligt ses i lyset af den politiske situation, hvor den nye regering havde behov for at vise handlekraft og initiativ, blandt andet ved iværksættelse af en lovændring, der stemte overens med deres ideologiske standpunkt.

Som det fremgår af det foregående blev lovforslaget ikke gennemført uden sværdslag, og en stor del af det var også udsat for en vis kritik. På den baggrund har kommunernes landzoneadministration været genstand for to større undersøgelser inden for de sidste par år: Det drejer sig om *Udviklingen i landzone efter ændringerne i planlovens landzonebestemmelser* af Bille et al. fra 2004 og *Kommunernes landzoneadministration – sagsbehandling og administrationsgrundlag* af Anker og Nielsen fra 2005. Netop landzoneadministrationen må anses for et af den fysiske planlægnings væsentligste fokusområder i lyset af regeringens udspil i landsplanredegørelsen, om at lægge større vægt på adskillelsen mellem land og by. Projektets initierende problem tager således udgangspunkt i, hvordan kommunerne ifølge de nævnte undersøgelser har administreret landzoneadministrationen efter ændringerne i planlovens landzonebestemmelser, og hvilke yderligere problem- og undersøgelsesområder der peges på.

Initierende problem

Hvordan har kommunerne ifølge de udarbejdede undersøgelser administreret landzonebestemmelserne efter lovændringen, og hvilke yderligere problem- og undersøgelsesområder peges der på i undersøgelserne?

²⁵ Miljøministeriet, 1993, s. 11

1.2 Overordnet struktur og opbygning

Det *problemorienterede* projektarbejde er kendetegnet ved, at grundlaget for projektet udgøres af formuleringen og løsningen af et teoretisk problem²⁶. Teoretiske problemer kan ifølge Adolphsen defineres som værende ”*anomalier i forhold til vores viden eller vores teorier om verden*”²⁷, hvilket vil sige, at de sætter fokus på en eller anden form for uvidenhed, som vi har. Dette medfører således, at det centrale i projektet er udarbejdelsen af en tilfredsstillende problemformulering og dertilhørende problemløsning.

I forbindelse med problemløsningen skal der arbejdes *metodemæssigt*. En metode kan karakteriseres ved at være en detaljeret beskrevet fremgangsmåde til løsning af et bestemt problem²⁸. Der vil dog ikke altid – faktisk vil der sjældent – være en metode, der løser den pågældende problemstilling eksakt, men der kan være hjælp at hente ved at anvende og kombinere forskellige metoder. Er der ikke en metode til rådighed må en sådan udarbejdes. I det følgende vil der blive redegjort for rapportens struktur og opbygning, hvilket kan betragtes som værende den overordnede metode. Der tages udgangspunkt i Adolphsens interne paradigmatisk videnskabsproces, se figur 1.2, for at sikre en vellykket opnåelse af ny erkendelse²⁹. Baggrunden for at anvende denne model er, at målet med problemorienteret projektarbejde netop er, at udvikle erkendelse af et givent område eller problemfelt³⁰.

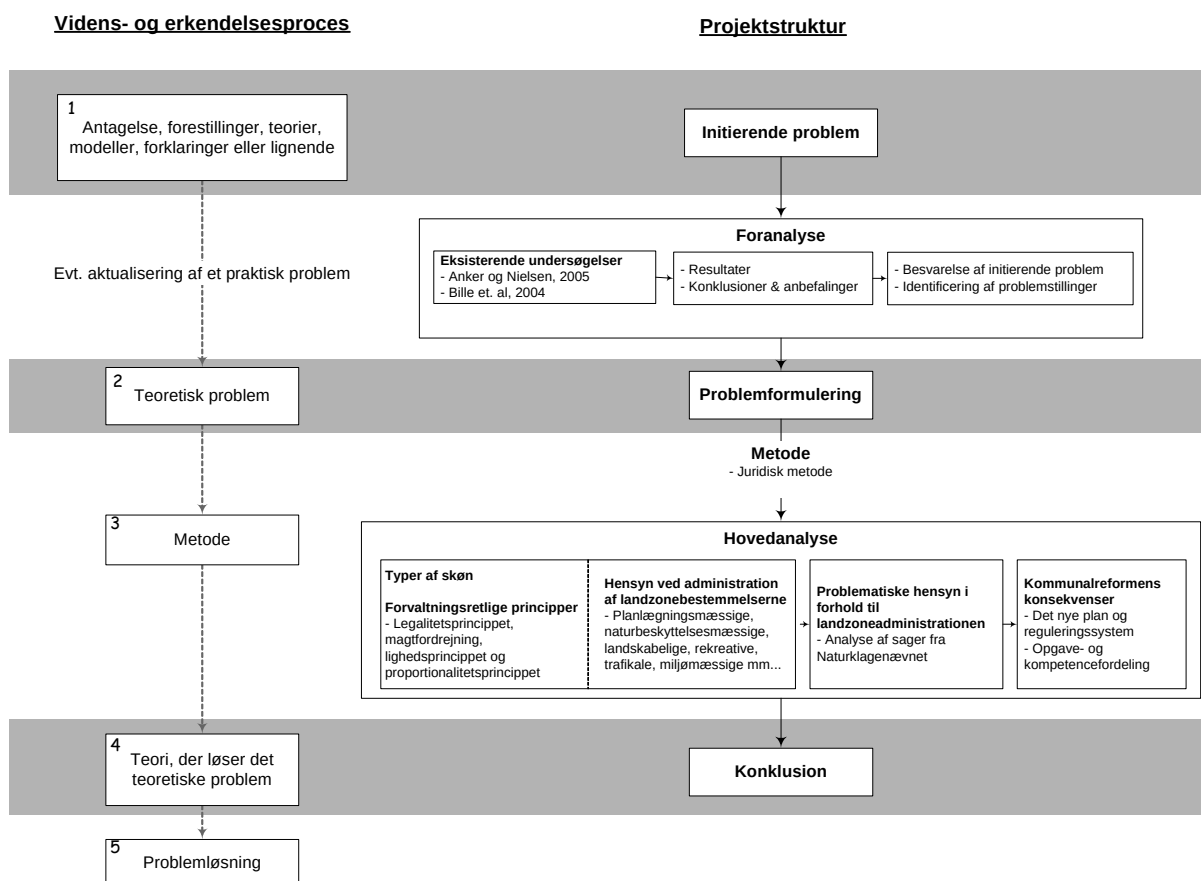
²⁶ Aunsborg, 1997, s. 5

²⁷ Adolphsen, 1997, s. 30

²⁸ Jepsen et al., 2003, s. 34

²⁹ Adolphsen, 1997, s. 23

³⁰ Aunsborg, 1997, s. 2



Figur 1.2 Skitse over forløbet i en videns- eller erkendelsesproces [Adolphsen, 1997, s. 23], og sammenhængen med rapportens hovedelementer.

1)³¹ Rapporten tager afsæt i de bekymringer, der blev fremsat i forbindelse med ændringen af planlovens landzonebestemmelser. På den baggrund blev der opstillet et initierende problem, som søges besvaret gennem foranalysen – svarende til *aktualisering af et praktisk problem* i figur 1.1. Som følge af det initierende problem skal foranalysen endvidere indsnævre og afgrænse de problemstillinger, der kan danne grundlag for den egentlige problemformulering.

Besvarelsen af det initierende problem tager udgangspunkt i to undersøgelser. Det overordnede tema for begge undersøgelser er kommunernes administration af landzonebestemmelserne efter lovændringen i 2002. Der er dog to hovedområder, som foranalysen specielt vil fokusere på. For det først om kommunerne har været mindre restriktive end amterne, det vil sige, om de har været mere tilbøjelige til at udstede landzonetilladelser og eventuelt i højere grad har varetaget hensynet til lokal vækst og fremgang i forhold til natur, miljø og landskab. For det andet hvilken betydning det regionale led har haft forbindelse med landzoneadministrationen.

2) Det *teoretiske problem* er ækvivalent med projektets problemformulering, hvor der med udgangspunkt i foranalysen identificeres og præciseres problemstillinger inden for emnet.

³¹ Nummereringen henviser til faserne i figur 1.1.

1. Indledning

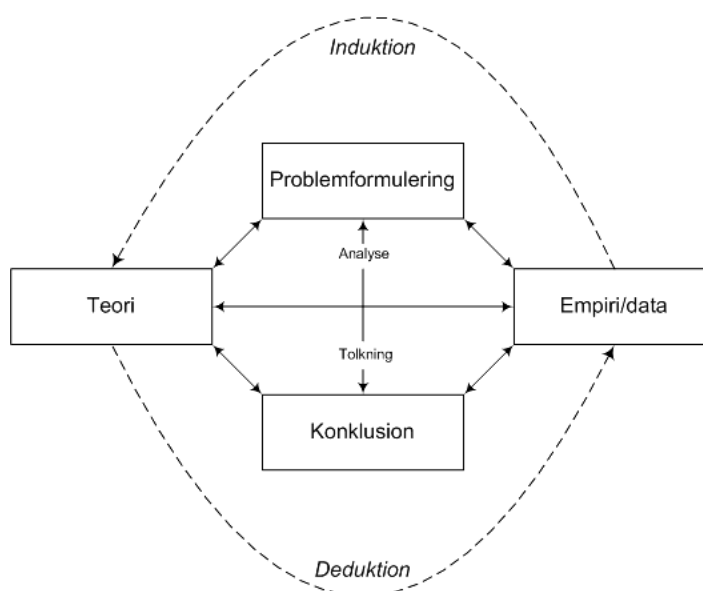
Problemformuleringen, som er kernen i projektet, skal så at sige sætte dagsordenen, og vil indeholde de spørgsmål, der ønskes besvaret³². I denne rapport centrerer problemformuleringen sig omkring to hovedspørgsmål. Dels hvilke hensyn der er problematiske i forhold til kommunernes administration af landzonebestemmelserne, og dels hvilke konsekvenser strukturreformen får i forhold til landzoneadministrationen.

3) *Metoden* beskriver den fremgangsmåde, der vil blive anvendt til at løse det pågældende problem. Der vil således blive taget fat i relevante teorier³³/metoder, som kan være hjælperedskaber til at nå frem til en problemløsning. I hovedanalysen bliver den opstillede problemformulering besvaret. Dette sker ved anvendelse af relevante teorier og med inddragelse af nødvendig empiri. For at finde ud af hvilke hensyn, der er problematiske i forhold til landzoneadministrationen, må det først afklares hvilke hensyn, der i det hele taget kan være relevante at inddrage. Det vil således skulle afklares, hvilke generelle forvaltningsretlige principper kommunen er underlagt ved den skønsudøvelse, der følger i forbindelse med landzoneadministrationen. Derudover vil der blive redegjort for de mere specifikke hensyn, der skal lægges til grund, når der træffes en afgørelse efter landzonebestemmelserne.

Herefter vil der på baggrund af en nærmere gennemgang og analyse af Naturklagenævnets principielle kendelser blive svaret på problemformuleringens første del vedrørende de hensyn, som er problematiske i forbindelse med landzoneadministrationen. Afslutningsvis vil spørgsmålet om strukturreformens konsekvenser blive behandlet. Her vil det væsentligste være at se nærmere på det administrationsgrundlag, kommunerne skal agere ud fra, og hvilke styringsmuligheder staten vil have, når det regionale led forsvinder som kontrolinstans.

Det hele samles op i en konklusion, som svarer til *teori*, der løser det teoretiske problem (4) i figur 1.1.

En lidt anden tilgang til problemorienteret projektarbejde er at beskrive processen som bestående af fire grundlæggende elementer, som i større eller mindre grad genfindes i ovenstående figur 1.2. Disse elementer er: Problemformulering, teori, empiri³⁴/data og konklusion.



Figur 1.3 Projektarbejdets fire grundlæggende elementer og koblingen mellem disse. [Andersen, 1997, s. 24]

³² Aunsborg, 1997, s. 11

³³ **Teori**: et system af læresætninger og idéer som ligger til grund for fx en handlemåde.

³⁴ **Empiri**: en viden som er baseret på erfaring = Erfaringslære [Politikkens Nudansk Ordbog, 2001]

Pointen er, at disse elementer indgår som grundsten i projektarbejdet, og der ved hjælp af analyse og tolkning er et væsentligt samspil mellem de forskellige elementer, se figur 1.3.³⁵ Hovedforskellene fra figur 1.2 er dels, at der ikke skitseres et kontinuerligt procesforløb og dels, at empiri/data indgår som et væsentligt element. Med hensyn til projektforløbet er denne tilgang mere fyldestgørende, idet opbygningen af et projekt er en iterativ proces, hvor man flere gange må vende tilbage og rette til. Eksempelvis fordi der er fremkommet andet empiri/data, revideret teorier eller ganske enkelt har opnået ny viden – typisk vil det således være nødvendigt at rette problemformuleringen til flere gange i løbet af projektperioden.

Teori og empiri i projektarbejdet

Når man skal fra det teoretiske problem til en problemløsning sker det, som det fremgår af ovenstående, ved anvendelse af teori og empiri. Samspillet mellem disse to elementer kan være af forskellig karakter, men grundlæggende kan det ske på to forskellige måder afhængig af, om processen går fra empiri til teori eller omvendt, se figur 1.3:

Hvis processen går fra et empirisk niveau til et teoretisk niveau, arbejdes der *induktivt*³⁶. Det vil sige, at der på baggrund af undersøgelser af virkeligheden opstilles en eller flere teorier om, hvordan det rent faktisk forholder sig. Hvis der modsat gås fra et teoretisk til et empirisk niveau arbejdes der *deduktivt*³⁷. Det vil sige, at virkeligheden på baggrund af en teori undersøges og afprøves.

³⁵ Andersen, 2005, s. 24

³⁶ **Induktion:** Det ud fra et enkelt tilfælde at drage slutning om det alment gældende. [Politikens Nudansk Ordbog, 2001]

³⁷ **Deduktion:** Det at gå ud fra almene regler og slutte sig til hvad der gælder for enkelte tilfælde. [Politikens Nudansk Ordbog, 2001]

2. Foranalyse – kommunernes landzoneadministration

Formålet med kapitlet er at besvare projektets initierende problem om, hvordan kommunerne har administreret landzonebestemmelserne efter lovændringen. Dette vil ske ved at inddrage to eksisterende undersøgelser, hvorigennem det søges at skabe et billede af, hvorledes kommunerne generelt har håndteret landzoneadministration. Tillige søges det på baggrund af undersøgelsernes konklusioner og anbefalinger at identificere problemstillinger/områder, som kan danne basis for projektets problemformulering.

Kapitlet tager, som beskrevet i indledningen, afsæt i de to undersøgelser, *Udviklingen i landzone efter ændringerne i planlovens landzonebestemmelser* og *Kommunernes landzoneadministration – sagsbehandling og administrationsgrundlag*. Dog vil forsøget med decentraliseringen af landzonekompetencen i forbindelse med frikommunerne i perioden 1985-1993, som blev kort introduceret i indledningen, blive inddraget sekundært i det omfang, hvor der kan drages en parallel mellem resultaterne af frikommuneforsøget og de to undersøgelser, som kapitlet tager afsæt i.

I kapitlet redegøres der for de to undersøgelsers resultater, konklusioner og anbefalinger med henblik på at besvare det initierende problem. Der vil særlig blive fokuseret på at søge en besvarelse på de to spørgsmål:

- a) Administrerer kommunerne landzonebestemmelserne mindre restriktiv end amterne?
- b) Hvilken betydning har amterne i forhold til landzoneadministrationen?

Spørgsmål a udspringer af de mange bekymringer, som blev fremført i forbindelse med ændringerne i landzonebestemmelserne i 2002. Disse gik især på, om kommunerne i højere grad ville tage hensyn til den lokale vækst og udvikling og dermed tilsidesætte natur-, miljø-, og landskabshensyn. Spørgsmål b er interessant i forhold til den foranstående strukturreform, hvor amterne nedlægges og derfor ikke længere kan inddrages i landzoneadministrationen. Afslutningsvis vil der i en problemafklaring blive redegjort for, hvorledes de to undersøgelser besvarer de to spørgsmål, og hvilke problemstillinger problemformuleringen i forlængelse heraf vil tage udgangspunkt i.

2. Foranalyse – kommunernes landzoneadministration

Undersøgelserne berører desuden en lang række forhold ved kommunernes administration af landzonebestemmelserne, som der kort refereres til i kapitlet. Dette drejer sig blandt andet om følgende områder:

- Antallet af landzonesager i kommunerne og hvilke aktiviteter, der udstedes tilladelse til.
- Administrationsgrundlaget.
- Forholdet mellem det politiske og administrative niveau.
- Udnyttelsesgraden af de nye undtagelsesbestemmelser.

2.1 Undersøgelse 1

I forbindelse med ændringen af landzonebestemmelserne i 2002 opfordrede Kommunernes Landsforening til, at udviklingen skulle følges nøje med hensyn til sikringen af de to modsatrettede hensyn, som landzonebestemmelserne skal varetage – hensynet til landskab, natur og miljø kontra individuelle og lokale hensyn til vækst og fremgang i landdistrikterne. På den baggrund valgte Miljøministeriet at supplere den lovbestemte overvågning³⁸ med en undersøgelse af behandlingen af landzonesager i samtlige kommuner for at belyse udviklingen i landzonen efter ændringerne i landzonebestemmelserne. Undersøgelsen blev foretaget af Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut (akf) og havde til formål at belyse udviklingen dels ud fra antallet og arten af landzonesager i kommunerne i 2003, og dels ud fra klagesager i Naturklagenævnet for årene 2000-2003.³⁹

2.1.1 Landzonesager i kommunerne

Undersøgelsen af landzonesagerne i kommunerne blev baseret på spørgeskemaer sendt til alle landets 271 kommuner med spørgsmål vedrørende administrationsgrundlaget, antallet af landzonesager og tilladelser samt de typer af aktivitet, som tilladelsen er udstedt til. Ud fra de indkomne besvarelser var det ikke muligt at belyse udviklingen efter lovændringen, da besvarelserne udelukkende kunne beskrive en status for året 2003. For at belyse konsekvenserne af lovændringerne, måtte der frembringes en lignende undersøgelse af amternes og kommunernes administration af landzonesager før 1. september 2002⁴⁰, hvilket ikke var muligt indenfor

³⁸ I folketingsåret 1999/2000 blev det besluttet at gøre et forsøg med lovovervågning. Formålet var at styrke og systematisere vurderingerne af, om de mål, der sættes med lovgivningen, bliver nået, og om forudsætningerne holder. Det er langt fra alle love, som er omfattet af lovovervågning, da hvert ministerium som hovedregel udvælger ét lovforslag til lovovervågning i hvert folketingsår. Kriterierne for udvælgelsen er enten, at der bliver lovgivet indenfor et helt nyt område, der er usikkerhed om formålet med lovforslaget kan indfries med de i forslaget afsatte styringsmidler, eller der er usikkerhed omkring lovforslagets konsekvenser. Når et lovforslag er udvalgt til lovovervågning, indebærer det, at der efter en periode på cirka tre år skal afleveres en redegørelse til det pågældende folketingsudvalg. [Finansministeriet, 2004] Akf-undersøgelsen er udarbejdet i forbindelse med en redegørelse til Folketingest Miljø- og Planlægningsudvalg om ændring af planlovens landzonebestemmelser. [Miljøministeriet, 2005]

³⁹ Miljøministeriet, 2005, s. 5 og Bille et al., 2004, s. 18

⁴⁰ En sådan undersøgelse burde alene fokusere på sager, som ikke er omfattet af lempelserne i landzonebestemmelserne.

undersøgelsens økonomiske og tidsmæssige rammer. Formålet med undersøgelsen af landzonesager i kommunen var derfor ikke at sammenligne før og nu situationen, men nærmere at belyse antallet og arten af sager i 2003 gennem kommunernes egne oplysninger samt at analysere dette i forhold til forskellige kommunetyper.⁴¹

Af de 271 udsendte spørgeskemaer blev 226 returneret, hvilket akf betragter som tilfredsstillende, når det tages i betragtning, at det for nogle kommuner har været tidskrævende at besvare spørgsmålene. For at sikre, at de kommuner, som ikke har besvaret spørgsmålene, ikke repræsenterer en bestemt kommunetype, har akf indledningsvis foretaget en bortfaldsanalyse. Heri er karakteristikaene⁴² for samtlige 271 kommuner blevet sammenlignet med karakteristikaene for de kommuner, som har svaret på spørgeskemaet. Heraf kan det konkluderes, at de kommuner, som besvarede spørgsmålene, ikke adskiller sig signifikant fra den samlede mængde kommuner.⁴³

Antallet af landzonetilladelser

På baggrund af de returnerede spørgeskemaer er der ud fra det gennemsnitlige antal sager pr. kommune beregnet et estimat for det samlede antal landzonesager i 2003 på 7046 sager for alle landets kommuner med en gennemsnitlig tilladelsesprocent på 83. Til denne forholdsvis høje tilladelsesprocent har flere kommuner i forbindelse med interviewene nævnt, at de gennem en tæt dialog med ansøgere ofte får frasorteret urealistiske projekter, før der formelt bliver indsendt en ansøgning. Derfor anser akf det ikke for hensigtsmæssig at sammenligne denne tilladelsesprocent med tidligere praksis.⁴⁴

For at danne sig et billede af arten af tilladelser udenfor afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder har akf bedt kommunerne besvare, hvor mange tilladelser der inden for disse områder er blevet givet til henholdsvis nye boliger samt nye eller større udvidelser af virksomheder. Såfremt resultaterne fra de indkomne 223 besvarelse lægges til grund for en beregning af det samlede antal tilladelser i samtlige 271 kommuner, må der forventes at være givet tilladelse til 515 nye boliger samt 352 afslag herpå. I forhold til etableringen af nye virksomheder samt større udvidelser uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder er antallet estimeret til 406 tilladelser samt 54 afslag i 2003. Akf vurderer i denne forbindelse, at disse tal er umulige at vurdere (højt eller lavt), da det i sidste ende kræver en politisk stillingtagen og/eller en viden om, hvor mange lignende tilladelser amterne tidligere tillod, hvilket akf ikke har fremskaffet.⁴⁵

⁴¹ Bille et al., 2004, s. 19f.

⁴² Samlet areal, areal i landzone, befolkningstæthed, indbyggertal samt fordeling på amter. [Bille et al., 2004, bilag 2]

⁴³ Bille et al., 2004, s. 25f.

⁴⁴ Bille et al., 2004, s. 27

⁴⁵ Bille et al., 2004, s. 29f.

Benyttelsesgraden af de nye undtagelsesbestemmelser

Akf har endvidere foretaget en forespørgsel på benyttelsesgraden af de nye undtagelsesbestemmelser i 2003. Resultatet heraf viser, at der på landsplan må forventes at være givet omkring 200 tilladelser til fritliggende gyllebeholder. I forhold til antallet af aftægts- og medhjælperboliger har alle landets kommuner ud fra en estimering af de indkomne besvarelser udstedt omkring 103 byggetilladelser. Kommunerne forventes ligeledes at have udstedt byggetilladelse (eller modtaget anmeldelse) til 244 udvidelser af mindre erhvervsvirksomheder, 154 indretninger af mindre butikker samt 122 etableringer af én bolig i overflødiggjorte landbrugsbygninger. Akf fremhæver ligeledes i tilknytning til disse tal, at de umiddelbart er umulige at vurdere^{46 47}.

Administrationsgrundlag

I forbindelse med spørgsmålene vedrørende landzonesagerne har akf i samme ombæring stillet kommunerne en række generelle spørgsmål angående landzoneadministrationen. Af returnerede spørgeskemaer fremgår det, at over halvdelen af kommunerne mener, at amterne i nogen eller stort omfang bidrager til oplysning af landzonesagerne, mens det kun er 7 procent af kommunerne, som slet ikke finder amternes udtalelser anvendelige til opklaringen af sagerne. 67 procent af kommunerne har svaret, at de i forbindelse med landzoneadministrationen anvender skriftligt materiale, som amterne har stillet til rådighed, mens 53 procent endvidere har udarbejdet interne retningslinier for landzoneadministrationen. I forhold til beslutningstagen i landzonesager har lidt over en fjerdedel af kommunerne svaret, at alle afgørelser bliver truffet på politisk niveau.⁴⁸ Akf behandler kun ganske kort disse spørgsmål. I afsnit 2.2 *Undersøgelse 2* vil administrationsgrundlaget blive behandlet mere dybdegående.

⁴⁶ Der kan næppe indvendes noget mod, at tallene er svære at vurdere, og det er da også forståeligt, at akf har afholdt sig fra at konkludere noget på baggrund af tallene. Som det fremgik af indledningen, var der stor bekymring for, at de nye undtagelsesbestemmelser ville føre til spredt og tilfældig bebyggelse og dermed få meget uheldige konsekvenser for landskabet og naturen. Konkret blev der i indstillingerne og de politiske bemærkninger til lovforslaget nævnt, at 140.000 ejendomme umiddelbart skulle have tilladelse til at bygge en ekstra bolig [LFB – Planloven, 2002 (Karnov Online), s. 3]. Det må om ikke andet konkluderes, at der her var tale om et skrækscenarie, som ikke tilnærmelsesvis er blevet til virkelighed. Omvendt skal det naturligvis også tages i betragtning, at der her er tale om et udspil fra oppositionen, som meget naturligt forsøgte sig med de argumenter, der ville vinde størst gehør. Hvorom alting er, er der langt fra de nævnte 140.000 til de ca. 250 nye aftægts- og medhjælperboliger samt boliger i overflødiggjorte landbrugsbygninger, som rent faktisk i 2003 er blevet etableret uden at skulle søge om landzonetilladelse. Det bliver dog spændende at følge udviklingen de kommende år. Viser tallene sig stabile eller stigende – det vil sige der hvert år etableres 250 eller flere boliger – kan det være uheldigt i planlægningsmæssig henseende, da boliger reelt bør placeres, hvor der gennem planlægningen er åbnet mulighed for det. Et muligt scenarie er dog også, at tallet falder, da det kan formodes, at de nye undtagelsesbestemmelser er blevet udnyttet i det øjeblik, der er åbnet mulighed for det. Det er sandsynligt, at der under de tidligere regler har været mange folk med et ønske om at opføre aftægtsboliger eller boliger i overflødiggjorte landbrugsbygninger, men at dette er blevet hindret af de dagældende bestemmelser. Der må formodes, at disse folk vil benytte sig af regelændringen i det øjeblik, der er mulighed for det, og tallet vil af den grund være større i starten.

⁴⁷ Bille et al., 2004, s. 33f.

⁴⁸ Bille et al., 2004, s. 33 og 35

Analyser af antallet af tilladelser mm. i forhold til forskellige kommunetyper

Akf har afslutningsvis undersøgt om antallet og arten af landzonesager kan forklares ved nogle karakteristika for kommunerne. I denne forbindelse er der analyseret på såvel geografiske, socioøkonomiske samt politiske variable. Analyserne viser, at antallet af landzonetilladelser hænger sammen med kommunens samlede areal, således der gives flere tilladelser i geografisk store kommuner end i små kommuner. I forhold til antallet af nye boliger uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder er der ligeledes en sammenhæng med kommunens areal. Endelig viste analysen, at der kan spores en sammenhæng mellem kommunernes landzoneareal og antallet af tilladelser til nye virksomheder eller større udvidelser af virksomheder uden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder. Sammenfattende på analyserne konkluderer akf, at geografiske faktorer har betydning, mens socioøkonomiske og politiske forhold ikke umiddelbart har konsekvenser for kommunernes landzoneadministration.⁴⁹

2.1.2 Klagesager i Naturklagenævnet 2000-2003

Undersøgelsen af klagesager i Naturklagenævnet udgør den lovovervågning vedrørende ændringerne i landzoneadministrationen, som blev vedtaget i forbindelse med lovforslaget. Således fremgår det af bemærkningerne til lovforslaget, at virkningerne som følge af ændringerne i landzoneadministrationen skal vurderes på grundlag af oplysninger om arten og antallet af klagesager i Naturklagenævnet samt nævnets afgørelser.⁵⁰ I forhold til dette er der ifølge akf i praksis en række problemer af enten data- eller tidsmæssig samt principiel karakter.

Datamæssige problemer

For at virkningerne af lovændringens to hovedpunkter – kompetenceflytning samt lempelserne – ud fra klagesager i Naturklagenævnet kan undersøges, er det nødvendigt, at der i klagesagerne kan skelnes mellem klager over landzonesager, som er ikke omfattet af lempelserne, og sager, som er omfattet af lempelserne⁵¹. Søgefunktionerne i Naturklagenævnets elektroniske register gør dog, at der ikke er mulighed for entydigt at udvælge sager efter enten planlovens paragrafnumre, landzonesager udenfor og indenfor afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder eller sager, der alene berører lempelserne. Søgningen i registeret kan alene ske på baggrund af et resume af den enkelte sag og ikke i den fulde sagsmappe. En gruppering af sagerne kan derfor kun ske ved en individuel vurdering af hver enkelt sag på baggrund af enten resumeet eller gennem en mere dybdegående undersøgelse, hvor de enkelte sagsmapper manuelt gennemgås, hvilket akf ikke har haft ressourcer til i forbindelse med undersøgelsen.

Sagerne vedrørende lempelserne udgør en ganske særlig problemstilling i forhold til dataindsamlingen, da klagesager vedrørende planlovens §§ 36 og 37 tidligere er blevet arkiveret en-

⁴⁹ Bille et al., 2004, s. 36-43

⁵⁰ Miljøministeriet, 2005, s. 1

⁵¹ Denne adskillelse er nødvendig, da lempelserne i undtagelsesbestemmelserne vil have indvirkning på antallet af tilladelser og dermed formentlig på antallet af klagesager.

2. Foranalyse – kommunernes landzoneadministration

ten under *landzonesager* eller under *retlige klager* uden nogen stringent fremgangsmåde. Derved vil det være næsten umuligt at udskille disse sager fra før 2003, hvorefter Naturklagenævnet dog konsekvent har arkiveret sager vedrørende lempelserne som retlige klager. Akf har derfor ikke kunnet skelne mellem klagesager over landzonesager, som er ikke omfattet af lempelserne og sager, som er omfattet af lempelserne. Problemerne med dataindsamlingen gør, at det er umuligt at vurdere betydningen af lempelserne ved en undersøgelses af Naturklagenævnets klagesager. Dataproblemerne er endvidere skyld i, at det er vanskeligt at vurdere betydningen af kompetenceflytningen, da sager vedrørende planlovens §§ 36 og 37 tidligere var placeret under landzonesager, hvorfor der må forventes et fald i sager på grund af lempelserne.⁵² Dette skyldes, at selvom der må forventes mere bebyggelse og ændret anvendelse i det åbne land på grund af de nye undtagelsesbestemmelser, kan det ikke belyses ud fra antallet af klagesager, da der naturligvis ikke kan klages over noget, hvortil en tilladelse ikke længere er påkrævet^{53 54}.

Tidsmæssige og principielle problemer

Undersøgelsens tidsafgrænsning (behandling af klagesager for årene 2000-2003) betyder, at den bygger på et relativt spinkelt grundlag. Da lovændringen først trådte i kraft 1. september 2002 må perioden 1. september 2002 til 1. januar 2003 ifølge akf betragtes som en overgangsperiode, hvor der kan forekomme klager over afgørelser truffet af både amter og kommuner. Antallet af afgjorte klager over afgørelser truffet af kommunerne er i denne periode dog minimal, hvorfor det antages, at de nye ændringer alene dækkes af sager fra 2003.⁵⁵

I forhold til en vurdering af lovændringen med udgangspunkt i antallet og arten af klagesager i Naturklagenævnet er der endvidere en række principielle problemstillinger. For det første kræver en sådan undersøgelse en *alt andet lige* situation, hvilket dels lempelserne og dels de nye regler om naboorientering hindrer. Naboorienteringen vil sandsynligvis betyde et fald i antallet af klagesager, såfremt kommunerne tager hensyn til eventuelle indsigelser fra naboer i deres afgørelser, men orienteringen kan også omvendt resultere i en stigning af sager, da den kan være medvirkende til at skærpe naboers opmærksomhed på klagemulighederne.⁵⁶

⁵² Bille et al., 2004, s. 46f.

⁵³ Der kan dog forekomme klagesager omhandlende afgrænsningen af de kategorier, som ikke længere er omfattet af planlovens § 35, men disse retlige klager er ikke umiddelbart sammenlignelige med tidligere praksis.

⁵⁴ Bille et al., 2004, s. 44f.

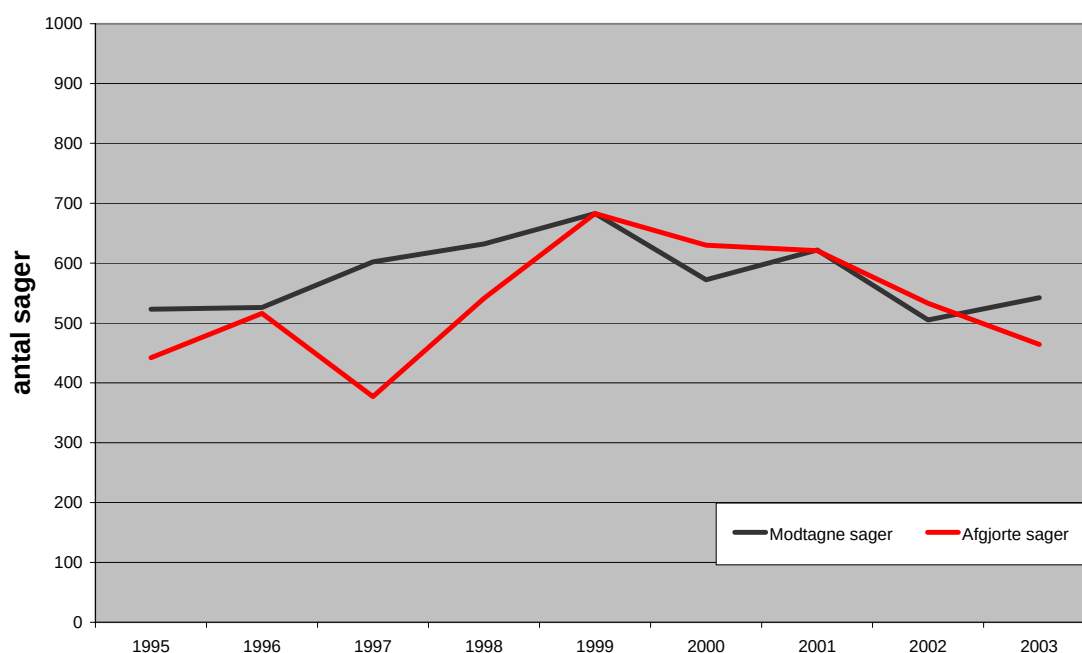
⁵⁵ Bille et al., 2004, s. 48

⁵⁶ Bille et al., 2004, s. 21 og 49

Undersøgelsens hypotese

På baggrund af det tilgængelige datagrundlag og de beskrevne problemstillinger var det akf's formål med undersøgelsen af klagesager i Naturklagenævnet 2000-2003 at afprøve følgende hypotese om ændringerne i planlovens landzonebestemmelser: *"Hvis kommunen 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 afslag, især hvor Naturklagenævnet har lempet afgørelsen."*⁵⁷

For at afprøve denne hypotese har akf indledningsvis undersøgt det samlede antal modtagne og afgjorte landzonesager i Naturklagenævnet i perioden 1995-2003 for at vurdere den tilfældige variation i antallet af sager, som må kunne forventes mellem årene. I forhold til 2002 har der i 2003 været en lille stigning fra 505 til 542 modtagne sager, men som det fremgår af figur 2.1, er denne stigning ikke afvigende fra den variation i antallet af sager, som generelt har været i perioden 1995-2003. Dermed adskiller antallet af modtagne klager over landzonesager i 2003 sig ikke betydeligt fra de tidligere år.⁵⁸



Figur 2.1 Antallet af modtagne og afgjorte klager over landzonesager. [data: Bille et al., 2004, s. 50]

⁵⁷ Bille et al., 2004, s. 49

⁵⁸ Bille et al., 2004, s. 50

2. Foranalyse – kommunernes landzoneadministration

I forhold til undersøgelsens hypotese er det de afgjorte klagesager, som er genstand for en nærmere analyse. Grafen for afgjorte landzonesager i figur 2.1 viser antallet af sager, som Naturklagenævnet har afgjort det pågældende år. I grafen er modtagne sager i 2001, som først er afgjort i 2003, således registreret afgjort i 2003. Akf har dog i undersøgelsen registreret sagen som afgjort i det år, sagen er modtaget.⁵⁹ Antallet af afgjorte sager modtaget i undersøgelsen⁶⁰

	2000	2001	2002	2003
Afgjorte sager (modtagne år)	438	475	239	341

Figur 2.2 Antallet af sager, som undersøgelsen bygger på. [Data: Bille et al., 2004, s. 52]

fremgår af figur 2.2. Som det er ses, er der langt færre sager i 2002/2003, hvilket givetvis skyldes, at det ikke er alle sager modtaget disse år, som på opgørelsestidspunktet⁶¹ var blevet afgjort.⁶²

Fordelingen mellem klager over udstedte tilladelser og afslag

I forholdet mellem klager over henholdsvis udstedte tilladelser og afslag viser undersøgelsen, at der er sket en forskydning i forhold til tidligere (2000-2001), hvor fordelingen var ligelig mellem antallet af klager over tilladelser og afslag, se figur 2.3. Således er der i 2002 og 2003 en klar tendens til, at udstedte tilladelser oftere end udstedte afslag bliver påklaget. Denne forskydning kan ifølge akf ikke entydigt forklares, da en række forskellige faktorer kan være medvirkende. Den oplagte forklaring er ifølge akf, at der bliver givet flere tilladelser og færre afslag, hvilket så formentlig kan aflæses direkte på antallet af klagesager over tilladelser og afslag. Forskydningen kan endvidere skyldes en generel større bevidsthed om det åbne lands værdier, ligesom akf påpeger, at balancen mellem klager over henholdsvis tilladelser og afslag kan ændres, når der bliver truffet en afgørelse i de sager fra 2002 og 2003, som ikke var afgjort ved opgørelsestidspunktet.⁶³ Akf anfører ligeledes, at der kan være helt andre forklaringer, men vurderer dog, at forskydningen ikke kan skyldes kommunernes overtagelse af den

Klage over	2000	2001	2002	2003
Afslag	50 %	51 %	36 %	29 %
Procent/antal	220	240	87	98
Tilladelse	50 %	49 %	64 %	71 %
Procent/antal	218	235	152	243

Figur 2.3 Fordelingen af klager på tilladelser og afslag. [Data: Bille et al., 2004, s. 53]

fulde landzonekompetence, da kommunerne kun var myndighed i 27 ud af 341 afgjorte klagesager i 2002⁶⁴, hvor fordelingen første gang blev ændret.

I forhold til frikommuneforsøget er det bemærkelsesværdigt, at fordelingen mellem påklagede tilladelser og afslag i stor udstrækning matcher den nuværende tendens. Således viste frikommuneforsøget, at 70 procent af de påklagede afgørelser i forbindelse med kommunernes administration af landzonekompetencen var relateret til udstedte tilladelser. I modsætning til

⁵⁹ Bille et al., 2004, s. 52

⁶⁰ I disse tal er der ikke medregnet afviste og bortfaldne klagesager.

⁶¹ Dataene, som er anvendt i undersøgelsen, er opgjort d. 30. april 2004.

⁶² Bille et al., 2004, s. 52

⁶³ Bille et al., 2004, s. 53 f.

⁶⁴ Bille et al., 2004, note 16

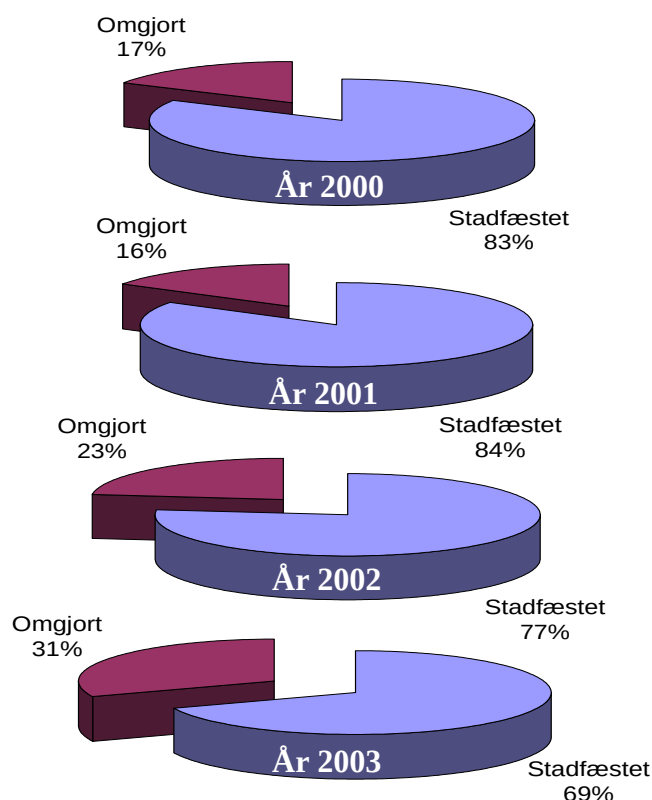
dette var andelen af påklagede tilladelser kun 43 procent ved amternes administration (4 udvalgte amter)⁶⁵.

Udviklingen i Naturklagenævnets afgørelser

Naturklagenævnet har i forbindelse med afgørelsen af klagesager tre muligheder. For det første kan Naturklagenævnet vælge at *afvise* sagen på grund af eksempelvis manglende klageberettigelse eller overskridelse af klagefristen. Såfremt Naturklagenævnet vælger at behandle sagen, kan de vælge enten at *stadfæste* eller *omgøre* landzonemyndighedens afgørelse. Undersøgelsen viser, at Naturklagenævnet har en tendens til i større grad at omgøre myndighedens afgørelse i 2002 og 2003, end det var tilfældet i 2000 og 2001, se figur 2.4.⁶⁶

En stigning i andelen af sager, som Naturklagenævnet omgør, indikerer, at en større del af administrationen af landzonebestemmelserne har været i uoverensstemmelse med lovgivningen. Akf opstiller derfor den mulige tese, at stigningen i omgjorte sager peger i retning af, at kommunerne har ført en mindre kvalificeret sagsbehandling eller har en række implementeringsproblemer. Udviklingen med et større antal omgjorte sager gjorde sig dog allerede gældende fra 2002, hvor kommunerne kun var landzonemyndighed i 27 sager, og heraf blev 25 sager stadfæstet af Naturklagenævnet. Derfor kan kommunernes overtagelse af landzonemyndighedskompetencen ifølge akf ikke forklare stigningen af omgjorte sager.⁶⁷ I forhold til fordelingen mellem stadfæstede og omgjorte sager skal det igen tages i

betragtning, at datagrundlaget for 2002 og 2003 er mindre end for 2000 og 2001 på grund af endnu ikke afgjorte sager, hvilket kan være med til at ændre fordelingen.



Figur 2.4 Fordelingen af henholdsvis omgjorte og stadfæstede sager i perioden 2000-2003. [Data: Bille et al., 2004, s. 54]

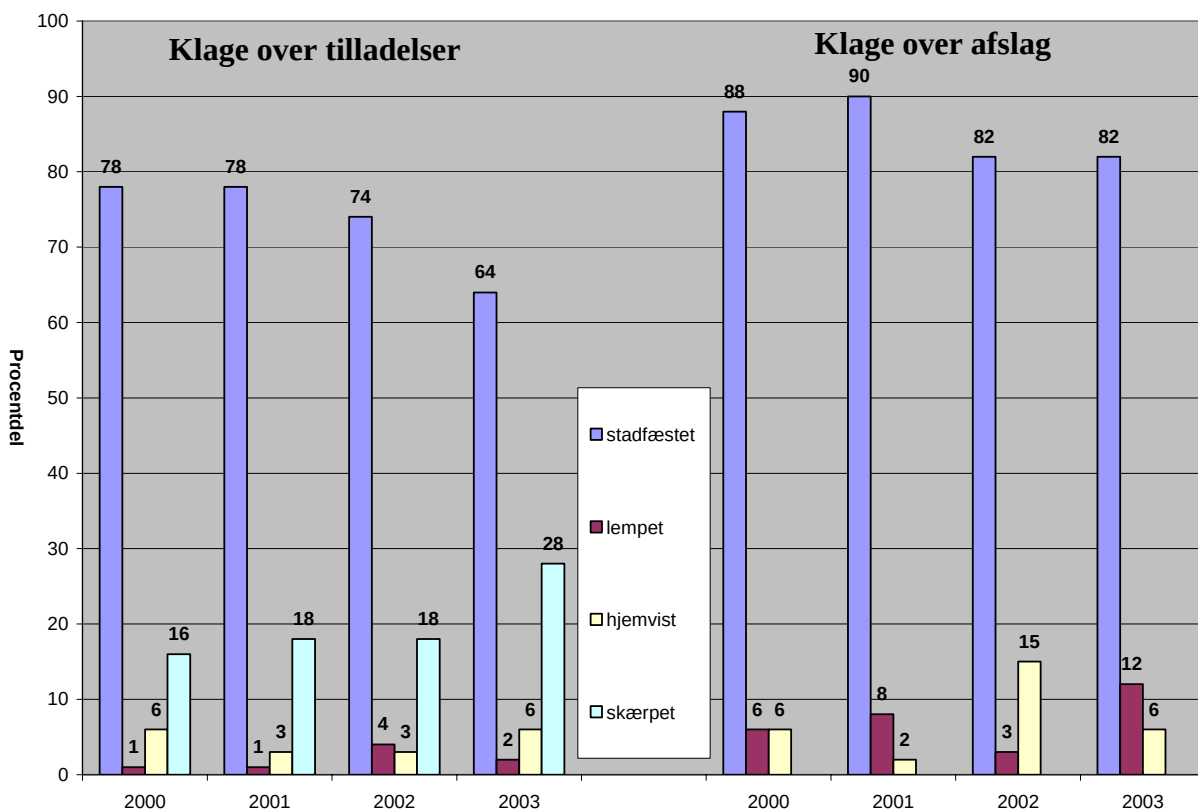
⁶⁵ Miljøministeriet, 1993, s. 8

⁶⁶ Bille et al., 2004, s. 54

⁶⁷ Bille et al., 2004, s. 54

2. Foranalyse – kommunernes landzoneadministration

Såfremt Naturklagenævnet vælger at underkende myndighedens udstedte tilladelse eller afslag, har nævnet mulighed for at omgøre sagen ved enten at *skærpe*, *lempe* eller *hjemvise* sagen. Formålet med undersøgelsen var, som tidligere beskrevet, at belyse udviklingen efter lovændringen ud fra den hypotese, at en lempeligere administration af landzonebestemmelserne må kunne spores i antallet af klager over udstedte tilladelser, som Naturklagenævnet har skærpet, samt i antallet af klagesager over afslag, som Naturklagenævnet har lempet. Som det fremgår af figur 2.5, viser undersøgelsen, at der i fordelingen af afgørelser i klagesager angående udstedte tilladelser i 2003 er en klar stigning i andelen af sager, hvor Naturklagenævnet har skærpet kommunernes tidligere tilladelse. Denne stigning kunne indikere, at kommunerne fører en lempeligere administration af landzonebestemmelserne. Resultater fra frikommuneforsøget er i forhold til omgørelsesprocenten igen værd at bemærke, da 33 procent af frikommunernes tilladelser blev omgjort⁶⁸, hvilket næsten er identisk med tallet for 2003. Omvendt tyder andelen af sager, hvor Naturklagenævnet har lempet kommuners afslag, på, at kommunerne har udøvet en strammere administration af landzonebestemmelser end nødvendigt. Dette tvetydige resultat sammenholdt med den lange række af endnu ikke afgjorte sager fra 2002 og 2003 gør, at akf finder det for tidligt ud fra klagesagerne i Naturklagenævnet at konkludere på, hvorvidt kommunerne udøver en mere lempelig administration af landzonebestemmelserne.⁶⁹



Figur 2.5 Naturklagenævnets afgørelse i sager om henholdsvis tilladelser og afslag i perioden 2000-2003.
[Data: Bille et al., 2004, s. 55]

⁶⁸ Miljøministeriet, 1993, s. 37

⁶⁹ Bille et al., 2004, s. 55f.

Som det fremgår af figur 2.5, er andelen af hjemvisninger af klager over afslag relativ stor i 2002, hvilket formentlig kan forklares med, at Naturklagenævnet i et vist omfang har hjemvist sager til fornyet realitetsbehandling i kommunerne (selvom amterne på ansøgningstidspunktet var den egentlige myndighed), såfremt sagerne har omhandlet sagstyper vedrørende de lempelser, som lovændringen medførte.

Et eksempel på dette er KFE 2003.165, hvor et amt havde meddelt afslag til etablering af en virksomhed bestående af værksted, lager, udstilling og butik til brug for istandsættelse og salg af genbrugsvarer samt produktion af tekstiler og dekorationer i ca. 1.500 m² overflødiggjorte driftsbygninger. Anvendelse til værksted, lager og udstilling krævede ikke tilladelse, men amtet havde lagt vægt på, at en opdeling af de 4 kategorier ikke kunne foretages og at salg foregik fra alle dele. Under hensyn til, at det ved en senere ændring af planloven var blevet umiddelbart tilladt at etablere også en mindre butik i en overflødiggjort driftsbygning, og kommunen ved samme ændring var blevet landzonemyndighed, ophævede Naturklagenævnet enstemmigt afgørelsen og hjemviste sagen til fornyet realitetsbehandling i kommunen i forhold til de nye bestemmelser samt til vurdering af spørgsmålet om lokalplanpligt.

2.1.3 Konklusioner og anbefalinger

Formålet med undersøgelsen var at belyse udviklingen i landzone efter lovændringen ved dels en undersøgelse af landzonesagerne i kommunerne i 2003 og dels gennem en undersøgelse af landzoneklagesager i Naturklagenævnet i perioden 2000-2003. Undersøgelsen af landzonesagerne har resulteret i et estimeret bud på det samlede antal landzonesager i 2003, samt hvilke typer af bebyggelse der er givet tilladelse til. På baggrund af undersøgelsen er det dog ikke muligt at vurdere disse tal, da en sådan vurdering vil fordre en politisk stillingstagen og/eller en viden om, hvor mange lignende tilladelser amterne tidligere tillod, hvilket ikke er undersøgt. Akf har endvidere undersøgt, om antallet af landzonesager mv. i kommunerne kan karakteriseres ud fra en række variable. I denne forbindelse er kommunernes samlede areal den eneste signifikante parameter i forhold til såvel antallet af sager samt antallet af tilladelser til boliger, mens der kan spores en sammenhæng mellem antallet af tilladelser til erhverv og landzonearealet.

Undersøgelsens anden del har forsøgt at belyse udviklingen gennem en kvantitativ analyse af klagesagerne i Naturklagenævnet. Akf har haft en række datamæssige problemer, således det ud fra klagesagerne udelukkende har været muligt at belyse konsekvenserne af kompetenceflytningen – og ikke lempelserne. Konkret var formålet med undersøgelsen at teste hypotesen om, at såfremt kommunerne administrerer mere lempeligt, end amternes tidligere praksis, må det antages at kunne aflæses i antallet af klager over udstedte tilladelser og afslag, som Naturklagenævnet henholdsvis har skærpet og lempet. Resultatet af undersøgelsen viser, at der faktisk har været en stigning i antallet af klager over udstedte tilladelser, som Naturklagenævnet har skærpet, hvilket altså ud fra hypotesen indikerer en lempeligere administration. Ligeledes er der sket en stigning i antallet af klager over afslag, som Naturklagenævnet har lempet, hvilket omvendt indikerer, at kommunerne har udøvet en strammere administration end nødvendigt. Akf konkluderer derfor, at det er for tidligt at sige noget om betydningen af kompetence-

2. Foranalyse – kommunernes landzoneadministration

flytningen på baggrund af klagesagerne, da mange af de modtagne klagesager fra 2003 først er blevet afgjort efter undersøgelsens afslutning⁷⁰. Generelt anføres det således, at tidshorizonten har været for kort.

Akf anbefaler derfor, at der i forlængelse af undersøgelsen bliver fulgt op på udviklingen i landzonen gennem yderligere undersøgelser og forskning i de kommende år. Konkret foreslår akf følgende undersøgelser⁷¹:

- Spørgeskemaundersøgelsen følges op af tilsvarende undersøgelser.
- Den kvantitative undersøgelse af klagesager i Naturklagenævnet følges ligeledes op i de kommende år, således det empiriske grundlag udvides.
- For i højere grad at belyse lovændringens virkninger i forhold til de hensyn, som landzonebestemmelserne skal varetage, kan der udvælges en række landzonesager i kommunerne, som undersøges mere kvalitativt, eller den kvantitative undersøgelse af klagesager i Naturklagenævnet kan udvides med kvalitativ undersøgelse af de enkelte klagesager og tilhørende afgørelser.

2.2 Undersøgelse 2

Kommunernes landzoneadministration – sagsbehandling og administrationsgrundlag er udarbejdet som et delprojekt i et større juridisk forskningsprojekt om kommunal miljøforvaltning⁷² og har til formål at belyse tilrettelæggelsen af landzoneadministrationen i kommunerne efter, at lovændringen i 2002 overførte den fulde landzonekompetence til kommunerne. Udgangspunktet for undersøgelsen er sikringen af dels en miljømæssig og dels en retssikkerhedsmæssig forsvarlig kommunal landzoneadministration i kølvandet på debatten om kommunernes evne og vilje til at administrerer landzonebestemmelserne. I denne forbindelse er det dog ikke hensigten at analysere den materielle retstilstand⁷³, men den har ifølge Anker og Nielsen alligevel grobund heri. Således er undersøgelsen baseret på den grundlæggende antagelse, at tilrettelæggelsen af landzoneadministrationens har betydning for sikringen af de hensyn, som landzonebestemmelserne skal sikre samt hensynet til borgernes retssikkerhed ved en faglig og saglig begrundet landzoneadministration (behandles i kapitel 4. *Rammer for landzoneadministrationen*).⁷⁴ Undersøgelsen behandler således de tre områder *kommunernes sagsbehandling, administrationsgrundlaget samt forholdet mellem det politiske og det administrative niveau*.

⁷⁰ Der igangsættes en lignende undersøgelse udarbejdet på baggrund af et større empirisk grundlag i løbet af 2006 [Miljøministeriet, 2006, s. 18], hvorfor en lignende rapport må forventes offentliggjort i 2007.

⁷¹ Bille et al., 2004, s. 71

⁷² Hovedprojektet har til formål at analysere den retlige betydning af opgavefordelingen og organiseringen af opgavevaretagelsen i den kommunale miljøforvaltning og er finansieret af Forskningsrådet for Samfund og Erhverv (tidligere Det Samfundsvidenskabelige Forskningsråd). [Anker og Nielsen, 2005, s. 3]

⁷³ Når Anker og Nielsen bruger begrebet *materielle retstilstand*, må det tolkes som en klarlæggelse af det indholdsmæssige i landzoneadministrationen, eksempelvis hvilke hensyn kommunerne tillægger vægt i administrationen. [Anker og Nielsen, 2005, s. 7]

⁷⁴ Anker og Nielsen, 2005, s. 7 og 41

Undersøgelsen bygger på telefoninterviews foretaget efteråret 2004 af landets 271 kommuner vedrørende kommunernes sagsbehandling og administrationsgrundlag (specielt i forhold til inddragelse af regionplaner og amternes udtalelser). Desuden inddrager Anker og Nielsen data fra akf's undersøgelse.⁷⁵

Kommunernes sagsbehandling

Med udgangspunkt i den gennemsnitlige tilladelsesprocent på 83, som akf havde fundet frem til, drager Anker og Nielsen den konklusion, at der synes at kunne spores en tendens til, at kommunerne fører en lempeligere administration end amternes tidligere praksis. Dette begrundes med, at tidligere undersøgelser af amternes administration viste en gennemsnitlig tilladelsesprocent på mellem 60 og 81⁷⁶. Dog understreger Anker og Nielsen, at de tidligere undersøgelser er baseret på et mindre empirisk grundlag, end akf har anvendt, hvilket kan være medvirkende til at skabe et misvisende billede af situationen. Som det blev beskrevet tidligere, har akf ikke fundet tilladelsesprocenten i 2003 sammenlignelig med amternes tidligere tilladelsesprocent, da flere kommuner har angivet, at de gennem dialog med ansøger får frasortet urealistiske ansøgninger, før der formelt bliver indsendt en ansøgning. Flere amter har dog angivet den samme forklaring på de relativt høje tilladelsesprocenter, og i denne sammenhæng ser Anker og Nielsen ingen grunde til, at kommunerne skulle være bedre til at undgå urealistiske projekter, hvorfor tilladelsesprocenten altså synes anvendelige for en sammenligning.⁷⁷

Antallet af landzonesager i de enkelte kommuner kan have betydning for sagsbehandlingen, da kommuner, som behandler få sager årligt, kan have svært ved at opbygge et erfaringsgrundlag i forhold til landzoneadministrationen. Med udgangspunkt i akf's data og telefoninterviewene konkluderer Anker og Nielsen, at kommunerne har en forholdsvis lille sagsvolumen. Således har 68 procent af de adspurgte 216 kommuner haft under 31 sager, mens 30 procent har haft mellem 0 og 15 sager. Anker og Nielsen fremhæver dog, at strukturreformen vil være medvirkende til at sikre en større sagsvolumen i enkelte kommune og dermed sikre et vis erfaringsgrundlag.⁷⁸

⁷⁵ Anker og Nielsen, 2005, s. 9

⁷⁶ En landsdækkende undersøgelse (1988) viste en tilladelsesprocent på 80 (både amt og kommune), mens en undersøgelse af forholdene for to kommuner i Viborg Amt (1998) viste en tilladelsesprocent på henholdsvis 76 og 78. Tilsvarende har en undersøgelse af Århus Amt og Roskilde Amt vist tilladelsesprocenter på henholdsvis 81 og 60. [Anker og Nielsen, 2005, note 8]

⁷⁷ Anker og Nielsen, 2005, s. 16

⁷⁸ Anker og Nielsen, 2005, s. 15

2. Foranalyse – kommunernes landzoneadministration

Administrationsgrundlaget

Kommunerne har frem til strukturreformens gennemførelse pligt til at høre amterne inden, der træffes afgørelse i en række sager⁷⁹. Anker og Nielsen har i tilknytning hertil undersøgt, i hvilken grad amterne høres ud over lovkravene, og om der i relation hertil kan spores nogen sammenhænge mellem høringspraksis og antallet af landzonesager eller landzonearealet i kommunerne. 38 procent af kommunerne har tilkendegivet, at de hører amterne ud over lovkravene, hvilket ifølge Anker og Nielsen kan skyldes, at kommunerne finder udtalelserne relevante i alle sager, eller at nogle kommuner mere eller mindre automatisk anmoder amterne om en udtalelse. I forhold til antallet af landzonesager er der en tendens til, at kommuner med få landzonesager er mere tilbøjelig til at høre amterne ud over lovkravene, mens der ikke kan spores nogen entydig sammenhæng med landzonearealet. Sammenholdt med resultatet fra akf undersøgelsen, som viste, at 60 procent af kommunerne mener, at amternes udtalelse i noget eller i stort omfang bidrager til opklaringen af sagerne, konkluderer Anker og Nielsen, at høreringen af amterne i 2003 har fungeret tilfredsstillende^{80 81}.

Udover amternes udtalelse er også selve regionplanernes retningslinier en del af kommunernes administrationsgrundlag jf. planlovens *virke for* bestemmelse. Undersøgelsen viser dog, at 7 procent af kommunerne ikke støtter sig til regionplanen ved landzoneadministrationen. Flere af disse kommuner har givet udtryk for en forventning om, at amterne sikrer hensyntagen til regionplanen i forbindelse med udtalelser til de enkelte sager, hvorfor en selvstændig stilingsstagen synes unødvendig. Anker og Nielsen fastslår, at dette naturligvis er en forkert retsopfattelse, da kommunerne har pligt til at inddrage alle relevante hensyn i sagsbehandlingen. Endvidere er en sådan praksis i strid med undersøgelsesprincippet, som bygger på, at myndigheden er ansvarlig for at sikre den fornødne oplysning af sagen.⁸²

Forholdet mellem det politiske og administrative niveau

Undersøgelsen af forholdet mellem det politiske og det administrative niveau viser, at omkring en tredjedel af kommunerne fremlægger samtlige landzonesager til en beslutning på politisk niveau⁸³. Selvom administrationen af landzonebestemmelserne er knyttet op på en skønsmæssig afgørelse med politiske prioriteringer, er der på grund af lighedsprincippet brug for en ensartet administration, men en politisk afgørelse af samtlige sager er ud fra et retssik-

⁷⁹ Pligten til at indhente en amtslig udtalelse gælder for sager uden for lokalplanlagte områder og afgrænsede landsbyer (områder, hvor amtet tidligere var landzonemyndigheden) jf. planlovens § 35, stk. 4. Udtalelsen kan dog undlades, såfremt det skønnes, at det ansøgte er af underordnet betydning for amtet jf. planlovens § 35, stk. 6.

⁸⁰ Der eksisterer dog divergerende opfattelser af dette blandt kommunerne, da akf undersøgelsen viste, at 32 procent af kommunerne finder, at amternes udtalelse i begrænset omfang bidrager til sagsopklaringen, mens 7 procent slet ikke finder udtalelserne anvendelige. [Anker og Nielsen, 2005, s. 43] og [Bille et al., 2004, s. 33]

⁸¹ Anker og Nielsen, 2005, s. 20-24

⁸² Anker og Nielsen, 2005, s. 25f.

⁸³ Undersøgelsen viser i denne forbindelse, at der generelt træffes afgørelse i flere sager på politisk niveau i kommuner med en mindre sagsvolumen. [Anker og Nielsen, 2005, s. 35-39]

kerhedsmæssigt synspunkt næppe er ønskelig⁸⁴. Et instrument til sikringen af en ensartet administration er ifølge Anker og Nielsen udarbejdelsen af et internt administrationsgrundlag⁸⁵, hvori dels den hidtidige praksis for forskellige sagstyper og dels kommunalbestyrelsens politiske prioriteringer i forhold til skønsudøvelsen er nedskrevet⁸⁶. Anker og Nielsen påpeger dog i denne forbindelse, at sagerne naturligvis enkeltvis skal underlægges en konkret og saglig vurdering, så de interne dokumenter ikke er medvirkende til at sætte skønnet under regel⁸⁷.

2.2.1 Konklusioner og anbefalinger

Formålet med undersøgelsen var at belyse den praktiske landzoneadministration i kommunerne ud fra den betragtning, at tilrettelæggelsen af landzoneadministrationens har betydning for såvel borgernes retssikkerhed som de hensyn, landzonebestemmelserne skal varetage. Sammenfattende konkluderer Anker og Nielsen, at en vigtig faktor i forbindelse med landzoneadministrationen er antallet af sager, da en større sagsvolume øger graden af selvstændighed i den kommunale forvaltning. Den øgede grad af selvstændighed resulterer i, at der i kommuner med en stor sagsvolume træffes flere afgørelser i landzonesager på administrativt frem for på politisk niveau. Endvidere er sagsvolumen afgørende i forhold til, hvorvidt kommunerne har udarbejdet et internt administrationsdokument, samt i hvilket omfang amternes høres i forbindelse med sagerne. Med strukturreformens reducere af kommuneantallet må det forventes, at sagsvolumen i kommunerne øges, men Anker og Nielsen påpeger dog, at udviklingen i antallet af sager i de enkelte kommuner i de kommende år alligevel bør følges nærmere med henblik på sikringen af en tilstrækkelig sagsvolume og dermed erfaringsopbygning.

Hidtil har amterne haft ansvaret for planlægningen i det åbne land og dermed en stor del af grundlaget for kommunernes landzoneadministration. Desuden har amterne skulle høres inden meddelelse af landzonetilladelse. Med strukturreformen nedlægges amternes, og dermed forsvinder denne *kontrolinstans*, og det vigtigste administrationsgrundlag bliver fremover kommuneplanen. I fremtiden bliver plan- og myndighedskompetencen i det åbne land igen samlet (samme situation, som før lovændringen i 2002), hvilket i sig selv ikke er et problem. Problemet opstår ifølge Anker og Nielsen *”hvis kommunerne ikke er sig deres ansvar bevidst og falder for fristelsen til at lade lokalpolitiske interesser råde.”*⁸⁸

⁸⁴ Anker og Nielsen, 2005, s. 43f. Der gøres dog i denne forbindelse opmærksom på, at det i en startfase kan være hensigtsmæssigt, at politikerne sikres kendskab til det nye sagsområde/regler via politisk behandling af konkrete sager. [Anker og Nielsen, 2005, s. 35]

⁸⁵ 11 ud af de 12 amter har ligeledes udarbejdet skriftligt materiale om landzoneadministrationen for at vejlede kommunerne i forbindelse med kompetenceflytningen. Undersøgelsen viser, at knap 65 procent af kommunerne anvender amternes notat i forbindelse med landzoneadministrationen, hvilket altså bekræfter resultatet fra akf undersøgelse af samme forhold (67 procent). [Anker og Nielsen, 2005, s. 26f.]

⁸⁶ På nuværende tidspunkt har lidt under halvdelen af kommunerne udarbejdet et sådant internt dokument. [Anker og Nielsen, 2005, s. 31]

⁸⁷ Anker og Nielsen, 2005, s. 25f. og 35

⁸⁸ Anker og Nielsen, 2005, s. 45

2. Foranalyse – kommunernes landzoneadministration

I forhold til fremtidige undersøgelser af kommunernes landzoneadministration fremhæver Anker og Nielsen følgende undersøgelsesområder som relevante⁸⁹:

- Antallet af landzonesager.
- Kommunernes interne administrationsgrundlag.
- Forholdet mellem det politiske og det administrative niveau.
- Konkrete landzonesager eller Naturklagenævnets praksis for at belyse, hvilke hensyn kommunen lægger vægt på i administrationen.

2.3 Opsamling og problemafklarung

Formålet med dette kapitel har, jf. det initierende problem været at afklare, hvordan kommunerne har administreret landzonebestemmelserne efter lovændringen. Dette er gjort på baggrund af to eksisterende undersøgelser, og i den forbindelse har hovedvægten i kapitlet været:

- a) Administrerer kommunerne landzonebestemmelserne mindre restriktiv end amterne?
- b) Hvilken betydning har amterne i forhold til landzoneadministrationen?

I det følgende vil disse to områder blive kort gennemgået med henblik på dels at opridse, hvorledes der i de to undersøgelser redegøres for de to områder, og dels at identificere problemstillinger i relation hertil, som kan danne basis for selve problemformuleringen.

Ad a)

Anker og Nielsen sporer på baggrund af en sammenligning af henholdsvis amternes og kommunernes tilladelsesprocent for landzoneansøgninger en tendens til en lempeligere praksis i kommunernes landzoneadministration. Der er dog tale om en meget lille stigning i tilladelsesprocenten⁹⁰ på 3 procentpoint. Tillige kan det diskuteres, hvorvidt kommuner i kraft af, at de er tættere på borgerne, ikke bør være bedre end amterne til at afværgе urealistiske ansøgninger, hvilket kan medvirke til en højere tilladelsesprocent. Dette betyder, at vi – i lighed med akf – ikke finder denne sammenligning fyldestgørende som grundlag for en besvarelse af, hvorvidt kommunerne i forhold til landzonebestemmelserne har administreret mindre restriktiv.

Akf's kvantitative undersøgelse af klagesager over landzoneafgørelser i Naturklagenævnet giver et tvetydigt resultat i forhold til denne problemstilling. Undersøgelsen indikerer således både en tendens til, at kommuner har administreret mere lempeligt og mere restriktivt end nødvendigt for at sikre de hensyn, som landzonebestemmelserne skal varetage. Det faktum, at Naturklagenævnet omgør flere sager, kunne indikere, at kommunerne har ført en mindre kvalificeret sagsbehandling eller har haft en række implementeringsproblemer, hvilket må betrag-

⁸⁹ Anker og Nielsen, 2005, s. 45

⁹⁰ Der tages her udgangspunkt i de to landdækkende undersøgelser (akf's fra 2004 og planstyrelsens fra 1989).

tes som værende ganske naturligt til trods for, at amterne har udarbejdet skriftlige materialer om landzoneadministrationen for at vejlede kommunerne i forbindelse med kompetenceflytningen.

Ud fra de eksisterende undersøgelser kan der derfor ikke gives et entydig svar på, om kommunernes administration har været mindre restriktiv end amternes, hvorfor en yderligere undersøgelse/analyse vil være nødvendig for at kunne belyse problemstillingen nærmere. I denne forbindelse ville akf-undersøgelsens metodiske tilgang vedrørende klagesagerne med fordel kunne videreføres. En videreførelse af den kvantitative undersøgelse af klagesagerne vil betyde, at årene 2002 og 2003 vil blive bedre belyst, da det må formodes, at langt størstedelen af de indkomne klagesager i 2002 og 2003 er blevet afgjort. Den store usikkerhedsfaktor – de manglede afgjorte sager fra 2002 og 2003 – som var stærkt medvirkende til, at akf på baggrund af deres undersøgelse fandt det for tidligt at konkludere noget på baggrund af undersøgelsen, vil dermed være minimeret. Ligeledes vil der kunne inddrages allerede afgjorte klagesager fra 2004 og 2005.

Landzonereglerne er ikke deciderede forbudsbestemmelser, da der skal meddeles en tilladelse, såfremt det ansøgte efter en konkret vurdering ikke er i strid med de hensyn⁹¹, som skal varetages gennem landzonebestemmelserne⁹². Den egentlige problemstilling består således ikke i, at der ikke må bygges i det åbne land, men problemet opstår, såfremt hensynene tilsidesættes. En videreførelse af akf's kvantitative analyse vil kunne give en indikation af, om der er problemer med kommunernes landzoneadministration generelt, men den vil ikke nærmere kunne belyse, om der er problemer i forhold til de hensyn, som skal varetages ved administration af landzonebestemmelserne. **Af mere interessant karakter er det derfor at foretage en kvalitativ undersøgelse af kommunernes landzoneadministration med henblik på at klarlægge, om der er hensyn, som synes problematiske i forhold til kommunernes administration af landzonebestemmelserne.** Behovet for en undersøgelse/analyse af kommunernes vægtning af hensynene understøttes af såvel akf som Anker og Nielsen, der begge efterlyser en kvalitativ undersøgelse/analyse af området.

Ad b)

De to undersøgelser har vist, at kommunerne i høj grad anvender amterne som ”sparringspartner” i forbindelse med landzoneadministrationen. Speciel på baggrund af kommunernes tilkendegivelse (i forbindelse med Ankers og Nielsens undersøgelse) om dels amternes hørings-svar og dels brugbarheden af regionplanens retningslinier synes amterne i et vist omfang at være medvirkende til sikringen af hensynene bag landzonebestemmelserne. Med strukturen forsvinder amterne imidlertid, og der ændres som følge heraf på hele plan- og reguleringssystemet. **I forhold til administrationsgrundlaget for landzonebestemmelserne er det**

⁹¹ Disse hensyn bliver behandlet i afsnit 4.3 *Hensyn ved landzoneadministrationen*.

⁹² Boeck, 2002, s. 266

2. Foranalyse – kommunernes landzoneadministration

derfor relevant, hvorledes plan- og reguleringssystemet i det åbne land kommer til at se ud efter strukturreformen.

Siden kommunerne overtog den fulde landzonekompetence har amterne fungeret som en slags kontrolinstans primært gennem regionplanlægningen og høringssvarene. Amterne har endvidere indirekte i deres rolle som klageberettiget i landzonesagerne fungeret som kontrolinstans ved at påklage de sager, hvor amterne eksempelvis har fundet, at kommunerne har ladet lokale ønsker om vækst gå forud for hensynet til landskabet, naturen og miljøet. Med strukturreformen forsvinder amterne og dermed denne kontrolinstans. **I relation hertil er det derfor relevant, hvilke styringsmuligheder staten får overfor kommunernes landzoneadministration, og om staten i denne forbindelse er villig og/eller har ressourcerne til at gribe i kommunernes anliggende.**

3. Problemformulering

Formålet med kapitlet er på baggrund af foranalysen at opstille projektets problemformulering, som skal være udgangspunktet for hovedanalysen. Problemformuleringens to hovedspørgsmål omhandler, dels om der er hensyn, som synes problematiske i forhold til kommunernes landzoneadministration, og dels hvilke konsekvenser strukturreformen får i forhold til landzoneadministrationen. Efterfølgende vil der metodeafsnittet blive redegjort for, hvorledes problemformuleringen søges besvaret.

De to undersøgelser, der lå til grund for foranalysen, havde begge til formål at undersøge, hvorledes kommunerne havde administreret landzonebestemmelserne efter planlovsændringen i 2002. Et centralt punkt var, om kommunerne havde været mere eller mindre restriktiv i forhold til amternes tidligere praksis. Det har dog ikke været muligt at fremkomme med nogen entydig konklusion, idet undersøgelsen af Naturklagenævnets praksis gav tvetydige resultater og byggede på en for kort tidshorisont. I forhold til tilladelsesprocenten for landzoneafgørelser i kommunerne viste det sig, at den lå på 83. I forhold til tidligere undersøgelser, hvor amtet har været myndighed, er dette forholdsvis højt og dermed en indikation af, at kommunerne har været mere lempelige, men en entydig konklusion kan ikke drages pga. diverse usikkerhedsfaktorer⁹³.

Akf's undersøgelse af klagesager over landzoneafgørelser viste dog en tendens til, at kommunerne i større grad end amterne får omgjort deres landzoneafgørelser af Naturklagenævnet⁹⁴, hvilket kunne tyde på, at kommunerne har haft en række implementeringsproblemer efter overdragelsen af landzonekompetencen.

Hvad disse implementeringsproblemer har betydet i forhold til landzoneadministrationen belyses ikke yderligere. Det er imidlertid sandsynligt, at implementeringsproblemer kunne have en uheldig effekt i forhold til de hensyn, der skal varetages ved afgørelser efter landzonebestemmelserne. Det er endvidere et spørgsmål, om en højere tilladelsesprocent nødvendigvis er udtryk for, at kommunerne er for lempelige i deres landzoneadministration. I et vist omfang kan det indikere, at de er mere lempelige end amterne, men det kan ikke sige noget om, hvorvidt de hensyn, der skal varetages i forbindelse med landzoneadministrationen, er blevet tilslidat. Som udgangspunkt er det ikke problematisk, at der bliver bygget i det åbne land. Problemerne opstår, hvis det sker i strid med de hensyn, der skal varetages gennem landzonebestemmelserne. En nærmere afklaring af, om der er hensyn, som ikke bliver varetaget tilfredsstillende, kunne ske gennem en kvalitativ analyse af Naturklagenævnets sager, og konkret anføres det i akf-undersøgelsen: "Den overordnede, kvantitative undersøgelse af klagesager i

⁹³ Se s. 23 & s. 33 i foranalysen

⁹⁴ Resultatet af akf-undersøgelsen skal dog ses i forhold til det forholdsvis spinkle empiriske grundlag, som undersøgelsen bygger på.

2. Foranalyse – kommunernes landzoneadministration

Naturklagenævnet [...] kan desuden suppleres med en mere tilbundsående analyse af de enkelte sager”⁹⁵.

Gennem en sådan analyse vil det være muligt at belyse, hvordan kommunerne vægter de forskellige hensyn ved landzoneadministrationen. Kan der således spores en tendens til, at kommunerne tilsidesætter bestemte hensyn, kan undersøgelsen medvirke til at udpege nogle fokusområder, som kommunerne (staten) bør være opmærksom på i forhold til at sikre de hensyn, som skal varetages ved administration af landzonebestemmelserne. Første del af problemformuleringen lyder derfor:

Kan der spores problemer i forhold til kommunernes landzoneadministration og de hensyn, som skal varetages, og i givet fald hvilke?

Strukturreformen betyder en ændring af det traditionelle plan- og reguleringssystem, som det har set ud gennem de sidste tre årtier. Med det regionale led stærkt decimeret overgår en lang række opgaver til kommunerne, herunder planlægningen og enkeltsagsbehandlingen inden for natur-, miljø-, og landskabsområdet. Kommunerne skal ved administration af landzonebestemmelserne varetage planlægningsmæssige hensyn, hvilket konkret betyder, at de skal fremme virkeliggørelsen af den regulering, der er fastsat i region-, kommune-, og lokalplaner. Derfor vil strukturreformen også indebære et nyt planlægningsmæssigt grundlag, hvorudfra kommunerne skal agere.

I forhold til strukturreformens konsekvenser for landzoneadministrationen er det på forhånd givet, at kommuneplanen i fremtiden bliver det vigtigste administrationsgrundlag, da denne skal indeholde mål og retningslinier for udviklingen og arealanvendelsen i det åbne land. Men det er dog ikke kun kommuneplanen, som vil komme til at udgøre administrationsgrundlaget, da eksempelvis også vandplaner og natura2000-planer, som begge udarbejdes i medfør af miljømålsloven, skal lægges til grund for landzoneadministrationen. Desuden indskrænkes det regionale leds opgaver og kompetencer, og med amternes nedlæggelse kan de ikke længere virke som kontrolinstans i forhold kommunernes landzoneadministration.

Det er derfor relevant i forhold til landzoneadministrationen, hvordan hele plan- og reguleringssystem kommer til at se ud efter strukturreformen, hvilket leder frem til problemformuleringens anden del:

Hvilke konsekvenser har strukturreformen i forhold til landszoneadministrationen, administrationsgrundlaget og de hensyn, der skal varetages?

⁹⁵ Bille et al., 2004, s. 71

3.1 Metode

Følgende afsnit redegør for, hvorledes problemformuleringen vil blive besvaret. Før den egentlige besvarelse af problemformuleringens to hovedspørgsmål, er det nødvendigt at få skabt den forståelsesmæssige ramme i forhold til landzoneadministrationen og de hensyn, der skal varetages. Hovedanalysen består således af tre dele:

Del I

For at identificere de hensyn, der kan være problematiske i forbindelse med landzoneadministrationen, må det først afklares, hvilke hensyn der i det hele taget skal lægges til grund ved afgørelser truffet efter landzonebestemmelserne. Der vil her være tale om en juridisk analyse, hvor det afgørende er at få fastlagt gældende ret, hvilket umiddelbart byder anvendelse af retsdogmatik (en generel fremstilling heraf findes i bilag A).

Indledningsvis vil der blive gjort rede for de begrænsninger af reguleringskompetencen, der knytter sig til udstedelsen af forvaltningsakter, herunder landzoneafgørelser. Her vil fokus være rettet mod de vigtigste forvaltningsretlige principper: Legalitetsprincippet, magtfordrejningslæren, lighedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Formålet med dette er at få afklaret, hvilke begrænsninger kommunerne grundlæggende er underlagt ved landzoneafgørelser. Der vil hovedsageligt være tale om et litteraturstudie af den forvaltningsretlige teori med inddragelse af sager, hvor dette er nødvendigt og muligt.

Det kan ikke umiddelbart udledes af lovteksten, hvilke hensyn der skal lægges til grund ved landzoneafgørelser. Der kan således opstå en vis usikkerhed om fortolkningen og udfyldningen af lovbestemmelsernes ordlyd, og en afklaring af hvilke hensyn, der kan lægges til grund må udledes af blandt andet planlovens formålsbestemmelser, forarbejderne samt den retspraksis og administrative praksis, der har udviklet sig på området gennem tid. Dette vil blive udredt i denne del af hovedanalysen, hvorefter der vil være grundlag for at behandle problemformuleringens første punkt.

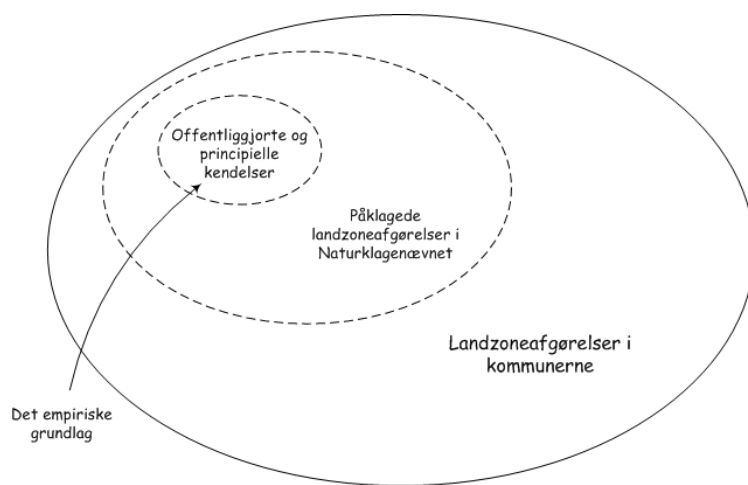
2. Foranalyse – kommunernes landzoneadministration

Del II

Denne del knytter sig til det første spørgsmål i problemformuleringen. For at besvare dette tages der udgangspunkt i de landzonesager, der er blevet behandlet af Naturklagenævnet⁹⁶. Hensynene kan eksempelvis være planlægningsmæssige, landskabelige, naturbeskyttelsesmæssige eller kulturhistoriske, og vil være afklaret gennem hovedanalysens første del.

Undersøgelsen baseres på sager afgjort fra 2003 og frem, det vil sige, sager hvor kommunen har været myndighed. Det ideelle ville have været en komplet gennemgang og analyse af alle sager. Det har imidlertid ikke vist sig muligt at rekvirere alle afgjorte sager, og selv om det havde været tilfældet, ville en komplet gennemgang være umuligt af ressource- og tidsmæssige årsager. Derfor tages der udgangspunkt i sager fra KFE (Kendelser om Fast Ejendom),

MAD (Miljøretlige Afgørelser og Domme) samt de afgørelser, der er offentlig tilgængelige gennem Naturklagenævnets hjemmeside⁹⁷. Det empiriske grundlag udgøres således af de mest principielle kendelser siden kommunen blev landzonemyndighed.



Figur 3.1 Figuren viser sammenhængen mellem det empiriske grundlag for analysen og det samlede antal landzonesager. Den yderste ring illustrerer det samlede antal landzonesager i kommunerne. Den mellemste ring er de sager, som bliver påklaget, mens den inderste ring er de offentliggjorte og principielle kendelser.

Dette har betydning for analysen og de konklusioner, der kan drages. Den yderste ring i figur 3.1 illustrerer det samlede antal landzoneafgørelser. Den næste ring illustrerer de afgørelser, som bliver påklaget til Naturklagenævnet, og er således en

⁹⁶ For at besvare problemformuleringens første spørgsmål, kunne en alternativ tilgang have været at anvende landzonesagerne i kommunerne som empirisk grundlag. Eksempelvis kunne der udvælges et repræsentativt udsnit af kommuner og derefter foretage en gennemgang af landzonesagerne. Det vil imidlertid være vanskeligt at nå frem til en fornuftig afklaring af hvilke hensyn, der er problematiske. Hvis der tages udgangspunkt i de sager, hvor der er givet en tilladelse, vil det således bero på et indgående kendskab til de enkelte sager for at vurdere, om der er hensyn, som ikke er blevet varetaget tilfredsstillende, og i sådanne tilfælde, må det alligevel formodes, at sagen er blevet påklaget til Naturklagenævnet. Hvis der omvendt tages udgangspunkt i sager, hvor kommunen har afvist at give landzonetilladelse, vil det nærmere kunne afklare hvilke hensyn, kommunerne rent faktisk lægger vægt på, men en modsætningslutning om, at der så ikke lægges vægt på andre hensyn, vil ikke være korrekt. Den helt store svaghed ved denne tilgang er, at det alt andet lige vil bero på subjektive vurderinger fra projektgruppens side. Disse vurderinger kan være mere eller mindre korrekte og kvalificerede, men vil altid kunne diskuteres, da sagerne ikke har været genstand for fuld prøvelse. Dette sker derimod netop ved Naturklagenævnets afgørelser, hvorfor disse anvendes som grundlag for analysen.

⁹⁷ På hjemmesiden publicerer Naturklagenævnet en række af de principielle afgørelser i redigeret form (NKO – Naturklagenævnet orienterer: <http://www.nkn.dk/nko.htm>). Desuden findes der links til de omtalte sager, således det er muligt at læse hele sagsakten.

delmængde af den yderste. I analysen vil fokus være på at afklare, hvilke hensyn der er problematiske i forhold til kommunernes landzoneadministration, og det må formodes, at sager, hvor kommunerne ikke har foretaget et korrekt skøn, vil blive påklaget, hvorfor naturklagenævnssafgørelser virker som det naturlige analysegrundlag. Det skal imidlertid have in mente, at det ikke nødvendigvis er alle sager, hvor et eller flere hensyn er vægtet forkert, som bliver påklaget⁹⁸. Den sidste ring udgøres af de offentliggjorte og principielle kendelser.

Offentliggørelsen kan skyldes, at der være tale om unikke kendelser, det vil sige, sager, hvor der har været faktorer i spil, som ikke tidligere har været behandlet. Baggrunden for offentliggørelsen af sagerne vil dog ofte også være, at der har været generelle problemer inden for et givent område, hvorfor det findes nødvendigt at offentliggøre en eller flere for at gøre opmærksom på praksis. Fordelen ved at anvende principielle kendelser ligger således i, at disse kendelser – for at blive i billedsproget – giver et billede af, hvordan det forholder sig ude i de to yderste ringe og dermed ude i ”virkeligheden”. Hvis der er problemer med landzoneadministrationen i den inderste ring, er det udtryk for, at der også er problemer i de to yderste. Det modsatte er imidlertid ikke nødvendigvis tilfældet. Dels er der ikke nogen garanti for, at alle problematiske afgørelser bliver påklaget til Naturklagenævnet. Dels er der ingen garanti for, at de principielle kendelser siger noget om alle de problemstillinger, som Naturklagenævnet har behandlet.

Dermed kan disse kendelser anvendes som analysegrundlag, da der på baggrund af en forholdsvis lille delmængde af afgørelserne kan drages konklusioner vedrørende de generelle problemstillinger, om end det ikke nødvendigvis er alle problemstillinger, der opfanges.

Indledningsvis vil der blive lavet en kort opgørelse af de sager, der er til rådighed, og som omhandler kendelser efter planlovens landzonebestemmelser. Opgørelsen skal give et overblik over de sager, der er til rådighed, den skal belyse udfaldet af sagerne og den skal give en indikation af hvilke hensyn, der er blevet tilsidesat ved kommunernes landzoneafgørelser.

Herefter foretages en mere kvalitativ analyse af sagerne. Herigennem vil det være muligt at få identificeret og afklaret, hvilke problemer der har været i forhold til kommunernes afgørelser. Herunder hvilke hensyn der oftest har ligget til grund for en skærpelse af kommunernes tilladelser. Som følge af den omhandlede problemstilling vil analysen hovedsageligt fokusere på sager, hvor Naturklagenævnet har omgjort kommunernes afgørelser, det vil sige, sager hvor kommunerne har foretaget en afgørelse, som ikke har været i overensstemmelse med de hensyn, der skal varetages ved af afgørelser efter landzonebestemmelserne. Kapitlet vil være ind delt i forhold til hvilke type af byggeri/anvendelse, der er søgt om tilladelse til, og omfatter således følgende: Boliger ved landsbyer, nyopførelse i det åbne land, sommerhuse, boliger i overflødiggjorte landbrugsbygninger, udvidelse af erhvervsvirksomheder samt aftægtsboliger.

⁹⁸ En forudsætning for afgørelserne havner i Naturklagenævnet er – naturligvis – at der er parter, som påklager afgørelsen, og der er ingen garanti for, at dette altid er tilfældet.

2. Foranalyse – kommunernes landzoneadministration

Det hele samles op i en delkonklusion, hvor hovedproblemerne i forhold til landzoneadministrationen trækkes frem, specielt i forhold til de hensyn, der skal varetages.

Del III

Denne del knytter sig til det andet spørgsmål i problemformuleringen. For at besvare dette, tages der udgangspunkt i, hvordan plan- og reguleringssystemet ser ud pr. 1. januar 2007. Dette gøres på baggrund af de vedtagne ændringer i dels planloven og dels i sektorlovene inden for natur- og miljøområdet, da planlægningsmæssige hensyn samt natur- og miljøhensyn er de væsentligste hensyn, der skal varetages i forbindelse med landzoneadministrationen. Kapitlet vil således have karakter af en systemanalyse, hvor de indbyrdes sammenhænge mellem de forskellige elementer (myndigheder, planer, love mv.) i plan- og reguleringssystemet klarlægges, specielt i forhold til landzoneadministrationen.

Da formålet med kapitlet er at belyse ændringer i grundlaget og rammerne for landzoneadministrationen som følge af strukturreformen, vil kapitlet ikke tegne et fuldstændigt og detaljeret billede af plan- og reguleringssystemet. Derimod vil der blive givet et indblik i de tre myndighedsaktørers – stat, region og kommune – nye kompetencer og opgaver inden for planlægnings-, natur- og miljøområdet, samt betydningen i forhold til landzoneadministrationen. Der vil blive særlig fokuseret på i hvilken grad, staten eller regionerne får styringsmuligheder overfor kommunernes landzoneadministration.

Afslutningsvis vil der i en delkonklusion på baggrund af myndighedernes kompetencer og opgaver overordnet blive redegjort for plan- og reguleringssystemet efter strukturreformen. Dette gøres først på et generelt niveau, hvorefter de væsentligste konsekvenser for kommunernes administration af landzonebestemmelserne trækkes frem.

Den første kolonne i figur 3.3 viser de spørgsmål, som søges besvaret i de følgende kapitler. Spørgsmålene er dels problemformuleringsspørgsmål og undersøgelsesspørgsmål. Anden kolonne viser, hvilken metode og empiri der anvendes. I forhold til det metodemæssige, anvendes retsdogmatikken som en overordnet metodisk tilgang, da specielt del I og III omhandler fastlæggelsen af gældende ret. Tredje kolonne viser struktur og opbygning for de enkelte kapitler.

Kapitler & undersøgelsesspørgsmål	Metode og empiri	Opbygning & struktur
Kap. 4. Rammer for landzoneadministrationen 1) Hvilke generelle forvaltningsretlige principper er forvaltningen underlagt ved landzoneadministrationen? 2) Hvilke hensyn skal varetages ved afgørelser efter landzonebestemmelserne? Del I Kap. 5. Analyse af naturklagenævnskendelser 1) Kan der spores problemer i forhold til kommunernes landzoneadministration og de hensyn, som skal varetages, og i givet fald hvilke? Del II Kap. 6. Strukturreformen og landzoneadministrationen Hvilke konsekvenser har strukturreformen i forhold til landzoneadministrationen, administrationsgrundlaget og de hensyn, der skal varetages? 1) Hvordan kommer plan- og reguleringssystemet til at se ud efter kommunalreformen? 2) Hvilke styringsmuligheder får staten/regionerne over for kommunernes planlægning og enkeltsagsbehandling? Del III	Juridiske metode - Faglitteratur - Domme og kendelser - Planlov (for målsfortolkning) - Forarbejder - Vejledning Kvalitativ analyse - Principielle kendelser fra Naturklagenævnet Juridisk metode & systemanalyse - Planlov og sektorlovene - Forarbejder - Høringssvar	Generelle krav til forvaltningens afgørelser Forvaltningsretlige principper - legalitetsprincippet - magtfordretningslære - lighedsprincippet - proportionalitetsprincippet Hensyn der skal lægges til grund ved landzoneafgørelser - landskabelige, planlægningsmæssige, kulturhistoriske, trafikale mm. Statistisk opgørelse - inddeling/kategorisering - Sagernes udfald - Hvad søges tilfaldelse til Analyse af Naturklagenævnets afgørelser - Boliger ved landsbyer - Nyopførelse i det åbne land - Sommerhuse - Bolig i overflødiggjorte landbrugsbygninger - Udvidelse af erhvervsvirksomheder - Aftægtsboliger Afklaaring af hvilke hensyn, som tilsesættes af kommunerne i forbindelse med landzoneafdelserne Delkonklusion Plan- og reguleringssystemet pr. 1/1-2007 - Generelt om strukturreformens baggrund - Opgave- og kompetencefordeling - Statens styrings- og reguleringsmuligheder i forhold til kommunernes landzoneadministration (indsigelse, direktiver, udmeldinger mm.) - Regionernes rolle (udviklingsplanerne og deres betydning for kommuneplanerne og landzoneadministrationen) - Kommunernes rolle (planlægningen for det åbne land og dermed administrationsgrundlaget) Delkonklusion

Figur 3.3 Hovedanalysens undersøgelsesspørgsmål, metode, empiri og struktur.

4. Rammer for landzoneadministrationen

Formålet med kapitlet er at danne en generel forståelse for de rammer, forvaltningen skal agere inden for i forbindelse med landzoneadministrationen. Kapitlet fungerer således som en naturlig basis inden besvarelsen af problemformuleringens første punkt. Der indledes med en afklaring af de forskellige typer af skøn, herunder sammenhængen mellem præcisionen af lovens præmisser og typer af skøn. I forlængelse heraf følger en redegørelse for de generelle forvaltningsretlige principper forvaltningen er underlagt ved skønsmæssige afgørelser, hvorefter fokus rettes mod de hensyn, som skal varetages ved administration af landzonebestemmelserne.

4.1 Typer af skøn

Ved udstedelse af forvaltningsakter – betegnelse for forvaltningens konkrete enkeltafgørelser – er myndigheden overladt forskellige grader af skøn alt efter, hvor præcise præmisserne (de hensyn, der skal lægges til grund) er beskrevet i loven/bekendtgørelsen⁹⁹. Der er således mulighed for, at forvaltningen i meget ringe grad er overladt et skøn, hvis lovens præmisser er angivet med høj grad af præcision.¹⁰⁰ Dette er eksempelvis tilfældet i naturbeskyttelseslovens § 3, hvor det angives, at der ikke må ”foretages ændring i tilstanden af naturlige søer, hvis areal er på over 100 m²”.

Derudover findes de såkaldte vage/elastiske lovbestemmelser, som ofte optræder i forbindelse med forvaltningens skønsmæssige afgørelser. Disse er karakteriseret ved at have en upræcis beskrivelse af lovens præmisser. Ved de vage/elastiske lovbestemmelser foretager forvaltningsmyndigheden et såkaldt *bundet skøn*.¹⁰¹ Som eksempel herpå kan der i relation til landzonebestemmelserne nævnes planlovens § 36, stk. 1, nr. 13, som angiver, at tilladelse efter § 35, stk. 1 ikke kræves til ”byggeri til udvidelse af en mindre erhvervsvirksomhed i det åbne land, som lovligt er etableret i en tidligere landbrugsbygning”. I denne sammenhæng kan begrebet ”mindre” give anledning til tvivl.

Som eksempel kan nævnes KFE 2005.147, hvor en kommune havde valgt at betragte en restaurant- og hotelvirksomhed som en ”mindre” virksomhed, der kunne udvides uden landzonetilladelse. Ud fra en samlet vurdering baseret på oplysninger om antallet af ansatte, virksomhedens art og det fysiske omfang af de lokaler m.v. hvorfra virksomheden blev drevet, fandt Naturklagenævnet imidlertid ikke, at der kunne være tale om en mindre virksomhed.

Endelig er der de tilfælde, hvor lovbestemmelsen ikke antydningvis beskriver forvaltningsafgørelsens præmisser, hvorfor forvaltningen må foretage et såkaldt *udpræget skøn*.¹⁰² Et ek-

⁹⁹ For en nærmere beskrivelse af de skrevne retskilder se bilag A

¹⁰⁰ Garde, 1997, s. 182

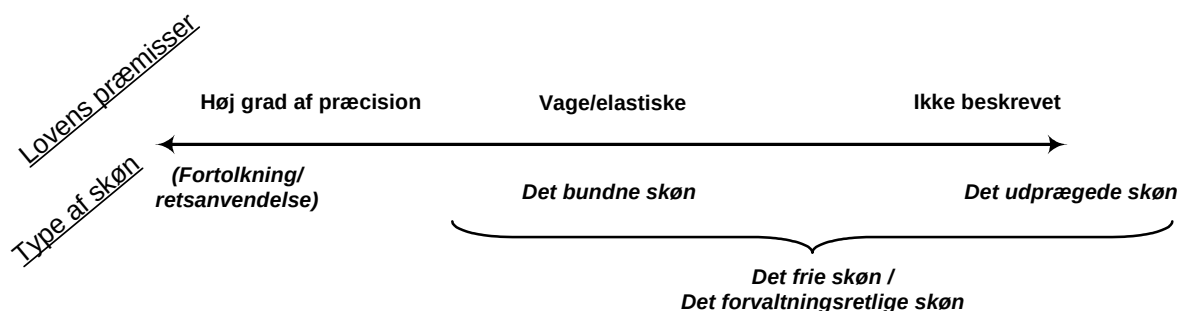
¹⁰¹ Garde, 1997, s. 183

¹⁰² Garde, 1997, s. 184

4. Rammer for landzoneadministrationen

sempel på dette er netop planlovens § 35, stk. 1 vedrørende landzonetilladelser: ”I landzoner må der ikke uden tilladelse fra kommunalbestyrelsen foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer, jf. dog §§ 36-38”.

Der er glidende overgang mellem de forskellige grader af skøn, men det kan generelt siges, at forvaltningen er overladt et ”frit skøn” i de tilfælde, hvor ”[...] afgørelsens præmisser eller indhold kun ufuldstændigt er beskrevet i loven”¹⁰³. I de forvaltningsretlige fremstillinger anvendes dog forskellige terminologier. Således anvender Bent Christensen betegnelsen ”det forvaltningsretlige skøn” om situationer, hvor ”[...] beskrivelsen er tom eller upræcis”¹⁰⁴, hvilket må siges, at være samstemmende med Jens Gardes definition af det frie skøn. I det følgende anvendes betegnelsen ”forvaltningsretligt skøn”, hovedsageligt ud fra den betragtning, at betegnelsen ”frit skøn” ud fra *ordlyden* synes at være mere møntet på de situationer, hvor der er tale om et udpræget skøn, mens det ifølge *definitionen* omfatter både det bundne og det udprægede skøn. Se i øvrigt figur 4.1 for sammenhængen mellem præcisionen af lovens præmisser og typer af skøn.



Figur 4.1 De forskellige grader af skøn i forhold til lovens præmisser.

Planloven, samt hovedparten af de mange sektorlove, indeholder alle bemyndigelse til kommune/amt til at foretage forvaltningsretlige skøn. I forbindelse med landzoneadministrationen er dette også tilfældet, men det er ikke ensbetydende med, at kommunalbestyrelsen er overladt ”frit spil” i vurderingen af den enkelte sag. Således eksisterer der en række begrænsninger i forvaltningsmyndighedens skøn af, hvorledes en afgørelse bør træffes.¹⁰⁵ I det følgende vil der blive redegjort for de væsentligste af disse forvaltningsretlige principper.

¹⁰³ Garde, 1997, s. 185

¹⁰⁴ Christensen, 1997, s. 243

¹⁰⁵ Garde, 1997, s. 186

4.2 Forvaltningsretlige principper

Når en forvaltningsmyndighed træffer en skønsmæssig afgørelse, er den undergivet nogle overordnede forvaltningsretlige principper. Tilsidesættelse af disse principper kan betyde, at forvaltningens afgørelse må kendes for ugyldig. De almene anerkendte forvaltningsretlige principper er i forhold til skønsudøvelsen følgende:

- Legalitetsprincippet
- Magtfordrejningslæren
- Lighedsgrundsætningen
- Proportionalitetsprincippet

Der er en nær sammenhæng mellem de forskellige principper, og de kan ikke holdes skarpt adskilte, men i det efterfølgende redegøres der for overskuelighedens skyld særskilt for de enkelte principper.

4.2.1 Legalitetsprincippet

Det helt overordnede forvaltningsretlige princip er princippet om lovmæssig forvaltning – eller blot legalitetsprincippet. Legalitetsprincippet indeholder to overordnede krav: Den formelle lovs princip og kravet om lovhjemmel.

Den formelle lovs princip har betydning ved administrative afgørelser, idet den angiver regelhierarkiet, hvilket betyder, at eksempelvis en lov har forrang for en bekendtgørelse osv. – det såkaldte *lex superior-princip*. *Kravet om lovhjemmel* har betydning for forvaltningen på den måde, idet forvaltning kun kan udøve myndighed i det omfang, Folketinget har tillagt den kompetence hertil.¹⁰⁶ Set i sammenhæng med den kontrol, der føres af domstolene og ombudsmanden, anses kravet om lovhjemmel for værende det vigtigste led i beskyttelsen af borgernes retssikkerhed.¹⁰⁷ Er forvaltningen ikke igennem lovgivningen legitimeret til at udøve den givne beføjelse, kan det føre til sanktioner såsom erstatningsansvar eller strafansvar. Endvidere er det den gængse opfattelse, at kravet om lovhjemmel varierer i styrke afhængigt af indgrebets intensitet. Dette er grunden til, der til tider tales om, at hjemmelskravet er undergivet et proportionalitetsprincip.¹⁰⁸

4.2.2 Magtfordrejning

Foruden legalitetsprincippet er forvaltningsmyndighederne forpligtet til at overholde en række andre uskrevne retsgrundsætninger ved udfyldning af lovgivningens rammer. Det drejer sig blandt andet om pligten til at træffe afgørelser ud fra saglige hensyn eller blot læren om magt-

¹⁰⁶ Anker og Basse, 2001, s. 126

¹⁰⁷ Garde, 1997, s. 133

¹⁰⁸ Kopp, 2005, s. 93

4. Rammer for landlandzoneadministrationen

fordrejning. Som omtalt ovenfor, foreligger der et forvaltningsretligt skøn, når love eller bekendtgørelser ikke (eller kun meget upræcist) indeholder en beskrivelse af hvilke elementer (retsfaktum), der skal lægges til grund for afgørelsen (retsfølgen). Det er derfor nødvendigt for forvaltningsmyndigheden at supplere lovens bestemmelse før afgørelsen kan træffes¹⁰⁹. Skal afgørelsen være gyldig, er det dog en forudsætning, at supplementet til lovens bestemmelse er sagligt begrundet. En forvaltning må således ikke ved skønsudøvelsen lægge uvedkommende hensyn til grund for afgørelsen¹¹⁰. Der er imidlertid ingen klar afgrænsning af, hvornår et hensyn kan betegnes som sagligt, men det er klart, at hensyn såsom favorisering ud fra politisk standpunkt eller grundet slægtskab må betragtes som usaglige.

I KFE 1998.198 havde Nordjyllands Amt i Regionplan '97 udlagt et område til vindmøllepark. I den tilhørende retningslinje præciserede amtet, at parken var udlagt for at kunne opfylde vindenergiaftalen mellem Energiministeriet og elværkerne, og der derfor ikke kunne " [...] opføres andre vindmøller eller større tekniske anlæg [...] " i området. En privat person ansøgte om tilladelse til opførelse af vindmøller i området, men fik afslag af Nordjyllands Amt med henvisning til den dertilhørende retningslinje. Sagen blev indbragt for Naturklagenævnet, der fandt, at der ikke i planloven er hjemmel til at reservere områder til bestemte ejere (som ikke har adkomst til arealet), hvorfor Nordjyllands Amts afslag på ansøgningen blev erklæret ugyldigt.

Afgrænsningen af saglige hensyn

Bent Christensen¹¹¹ anfører nogle af de kriterier, der er afgørende for, om et hensyn kan anses som værende sagligt¹¹². Når det skal vurderes, hvorvidt et hensyn kan anses for lovligt, er det naturligt at tage udgangspunkt i den pågældende *lov eller bekendtgørelse*, som hjemler udstedelsen af forvaltningsakten. Foruden den egentlige lovtekst kan der endvidere være hjælp at hente i *forarbejderne* til loven, idet lovgiver til tider redegør for, hvilke overvejelser forvaltningen bør inddrage ved udøvelsen af skønnet.

Fortolkning af formålsbestemmelsen kan ligeledes bidrage med nyttig information om hvilke hensyn, der kan være relevante. Formålsbestemmelserne er ikke præcise bestemmelser, men de kan alligevel benyttes som rettesnor i de enkelte tilfælde. Et af de tydeligste og mere uddybende eksempler er råstoflovens § 3, som udgør en af råstoflovens tre formålsbestemmelser: "*Ved lovens anvendelse skal der på den ene side lægges vægt på råstofressourcernes omfang og kvalitet og en sikring af råstofressourcernes udnyttelse samt tages erhvervsmæssige hensyn. På den anden side skal der lægges vægt på miljøbeskyttelse og vandforsyningsinteresser, beskyttelse af arkæologiske og geologiske interesser, naturbeskyttelse, herunder bevarelsen af landskabelige værdier og videnskabelige interesser, en hensigtsmæssig byudvikling, infrastruktur, jord- og skovbrugsmæssige interesser, sandflugtsbekæmpelse og kystsikkerhed, fiskerimæssige interesser, ulemper for skibs- og luftfarten samt ændringer i strøm- og bundforhold.*"

¹⁰⁹ Christensen, 1997, s.123

¹¹⁰ Berg, 2002, s. 115

¹¹¹ Christensen, 1997, s. 127ff.

¹¹² Bent Christensen benytter ikke udtrykket "saglige hensyn", men derimod "kredsen af lovlige kriterier".

Derudover kan udstedelse af *interne regler* indeholde nyttige informationer ved udøvelsen af skøn. En intern regel kan eksempelvis være udtrykt i et cirkulære i den pågældende forvaltning for eksempelvis at sikre en ensartethed i forvaltningens afgørelser. I den forbindelse er det vigtigt, at cirkulæret kun er af vejledende karakter, således skønnet ikke sættes under regel, hvilket vil sige, at udfærdigelsen af interne regler ikke må afskære forvaltningsmyndigheden fra at udøve det pligtmæssige skøn¹¹³. En forvaltningsakt er således behæftet med en retlig mangel, såfremt forvaltningsmyndighederne undlader at udøve det pligtmæssige skøn, fordi den på baggrund af en ”hjemmelavet” regel allerede har truffet sin afgørelse¹¹⁴.

Dette var tilfældet i NKO nr. 268/2003, hvor en kommune ønskede at rydde op i ulovligt byggeri i et sommerhusområde. Kommunen udarbejdede en intern retningslinie, som omhandlede, at byggeri opført før 1992 kunne lovliggøres ved en dispensation, mens bygninger opført efter 1992 skulle ”lovliggøres” ved nedrivning. Dette blev påklaget til Naturklagenævnet, hvorefter det blev afgjort, at retningslinien var ulovlig, da afgørelsen alene afhang af, hvorvidt bygningen var opført før eller efter 1992. Dermed var skønnet sat under regel.

Derudover er det ikke udsædvanligt, at ministerierne udsender vejledninger, som præciserer og uddyber den pågældende lov. En sådan foreligger således ved administration af landzonebestemmelserne, hvor Miljøministeriet har udsendt en vejledning¹¹⁵, hvoraf det fremgår, hvilke hensyn, der kan være relevante at inddrage ved udstedelse af tilladelser. En nærmere redegørelse for disse hensyn følger i afsnit 4.3 *Hensyn ved landzoneadministrationen*.

Den *administrative praksis* kan også give et fingerpeg om hvilke hensyn, der anses for saglige, idet der oparbejdes en praksisdannelse via enkeltafgørelser. En administrativ praksis dannes, når skønnet i enkeltsager udøves ens, og der således kan udledes en egentlig regel.¹¹⁶ Dette betyder, at borgerne behandles lige, hvilket er i overensstemmelse med den forvaltningsretlige grundsætning om lighed i afgørelserne, se nedenfor under 4.2.3 *Lighedsgrundsætningen*. Derfor vil forvaltningsmyndigheden formentlig lægge vægt på kriterier/hensyn, der i en tidligere afgørelse med tilsvarende indhold er blevet lagt vægt på. Dette er naturligvis ikke ensbetydende med, at forvaltningsmyndigheden ikke kan ændre den administrative praksis men blot, at en ændring af hidtidig praksis skal begrundes i saglige hensyn, hvilket NKO nr. 248/2002 illustrerer.

NKO nr. 248/2002 omhandlede en ansøgning om etablering af en ride- og maskinhal i det åbne land. Amtet havde hidtil ved ansøgninger om ridehaller i det åbne land givet den nødvendige landzonetilladelse, hvilket havde medført en massiv udbygning af ridehaller i området. Selvom ansøgningen om ridehallen ikke ville virke dominerende i landskabet, fandt amtet det nødvendigt at ændre den administrative praksis, således der ”[...] normalt ikke blev givet tilladelse til opførelse af ridehaller til privat brug, medmindre der var tale om meget store hestehold eller større ejendomme”. Naturklagenævnet fandt, at beslutningen om ændret praksis var baseret på planlægningsmæssige hensyn, hvorfor amtets afslag blev stadfæstet.

¹¹³ Berg, 2002, s. 123

¹¹⁴ Christensen, 1997, s. 163

¹¹⁵ Miljøministeriet, 2002

¹¹⁶ Berg, 2002, s. 41

4. Rammer for landzoneadministrationen

De *almene hensyn* kan betragtes ud fra et synspunkt om retsbeskyttelse af borgerne, der i specielle tilfælde kan tale for, at der inddrages almene hensyn. Bent Christensen fremfører eksempler såsom ”berettigede forventninger”, ”god tro” samt ”samfundsmæssige værdispild”, der alle kan være hensyn, som bør inddrages i sagsbehandlingen. Inddragelsen af de almene hensyn understøttes af kommentaren til NKO nr. 114/1996, hvor det fremhæves, at Naturklagenævnet i forhold til landzoneadministrationen stadigvæk fastholder den mangeårige praksis: ” [...] hvorefter der under hensyn til ejerens berettigede forventning meddeles tilladelse til genopførelse af nedbrændt lovligt hus [...]”. Det er dog en betingelse, at bygningen som udgangspunkt har samme placering, størrelse og karakter som den nedbrændte.

Specialitetsprincipperne

Mængden af saglige hensyn er endvidere begrænset af de to specialitetsprincipper – henholdsvis det organisatoriske- og materielle specialitetsprincip. Det materielle specialitetsprincip foreskriver, at forvaltningsmyndigheden kun må iagttage hensyn, som omfattes af den konkrete lov¹¹⁷, hvorimod forvaltningsmyndigheden ifølge det organisatoriske specialitetsprincip ikke må varetage hensyn, som det ifølge loven tilkommer en anden myndighed at varetage, eller hvor en anden myndighed er mere kompetent¹¹⁸. I planloven har forvaltningsmyndighederne dog hjemmel til at administrere skønsmæssige beføjelser i medfør af anden lovgivning, hvilket direkte betyder en tilsidesættelse af det materielle specialitetsprincip¹¹⁹.

”Virke for” bestemmelsernes betydning ved skønsudøvelse

Af planlovens § 9 fremgår, at amtsråd og kommunalbestyrelser skal virke for gennemførelsen af regionplanens retningslinier herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen. På samme måde skal kommunalbestyrelsen jf. planlovens § 12 virke for kommuneplanens gennemførelse. Netop ”virke for” bestemmelserne i den danske planlov har en afgørende rolle ved udøvelsen af skønsmæssige afgørelser. I forbindelse med en landzonetilladelse, skal kommunen virke for region- og kommuneplanens gennemførelse¹²⁰. Det vil med andre ord sige, at der er en *pligt* til at inddrage kommune- og regionplanens retningslinier i enkeltsagsbehandlingen. Dette er ikke ensbetydende med, at andre hensyn ikke kan eller skal inddrages, da skønnet ikke må sættes under regel, men blot en konstatering af, at retningslinierne og de dertilhørende planer spiller en vigtig rolle som administrationsgrundlag.

Som eksempel på ”virke for” bestemmelsernes betydning i forbindelse med landzoneadministrationen kan nævnes KFE 2004.112, hvor en kommune på baggrund af kommuneplanens rammebestemmelser havde afslået at meddele landzonetilladelse til et enfamiliehus beliggende inden for kommuneplanens rammeområde i en landsby. Naturklagenævnet udtalte generelt om planlovens ”virke for” bestemmelse (§ 12): *”Afgrænsningen af denne ”virke for” bestemmelse er ikke endelig afklaret i praksis, men der kan ikke opstilles en ubetinget pligt til at følge kommuneplanen ved afgørelser i landzonesager. Det må dog antages at bestemmelsen forpligter*

¹¹⁷ Anker og Basse, 2001, s. 130ff.

¹¹⁸ Garde, 1997, s. 243

¹¹⁹ Boeck, 2002, s. 148f

¹²⁰ Amtet er som følge af rammestyringsprincippet naturligvis ikke bundet af kommuneplanen.

kommunen til at vurdere konkrete tilladelser i relation til kommuneplanens rammebestemmelser". Det blev herefter vurderet, at kommuneplanens generelle rammebestemmelser ikke var tilstrækkeligt præcise til, at der med henvisning hertil kunne meddeles afslag til det pågældende enfamiliehus¹²¹.

4.2.3 Lighedsgrundsætningen

Lighedsgrundsætningen omhandler i al sin enkelthed, at lige forhold behandles lige. Dette er dog ikke ensbetydende med, at en forvaltningsmyndighed ikke kan ændre praksis (se eksempel s. 51), men begrundelsen for at give afslag i det ene tilfælde og tilladelse i et andet skal være saglig.

I MAD 2003.257 fandtes forskelsbehandlingen ikke at være begrundet i saglige hensyn. Sagen omhandlede opførelse af fritidshus/sommerhus i et område, som ifølge Regionplan 2001 for Københavns Amt, var udpeget som biologisk interesseområde, og dermed som hovedregel skulle friholdes for ny bebyggelse. Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) gav på den baggrund afslag på ansøgningen. Ansøgerens ejendom var den eneste af 21 ejendomme i området, som ikke var bebygget, og af mere afgørende karakter var, at der de seneste 3-5 år var givet byggetilladelse på 3 nærliggende ejendomme. Naturklagenævnet omstødte derfor afslaget til en tilladelse med den begrundelse: "*[...] at hensynet til en ligelig behandling af ansøgninger om landzonetilladelser udgør en sådan særlig omstændighed, at der også i denne sag bør gives tilladelse til opførelse af sommerhus*".

Der kan dog være tale om uensartet administration afhængig af den geografiske beliggenhed. Dette er dog ikke ensbetydende med et "brud" på lighedsgrundsætningen, idet praksis i en kommune ikke nødvendigvis er praksis i en anden.¹²² I U 1990.106H "Lalandia-sagen" blev kravet om lighed i planlægningen kort behandlet. Her udtalte Rødby Kommune: "*I planlovgivningen gælder lighedsgrundsætningen ikke*"¹²³. Denne udtalelse må ikke forveksles med "administration af planloven", hvor lighedsgrundsætningen spiller en væsentlig rolle, jf. ovenstående eksempel. Udtalelsen går derimod på selve planlægningsdelen, hvor en grundejer må tåle, at hans ejendom ikke kan udnyttes på samme intensive måde som naboens.

4.2.4 Proportionalitetsprincippet

Behandlingen af de tre ovenstående forvaltningsretlige principper har fortrinsvist omhandlet retsfaktum – det vil sige, hvilke forhold der kan lægges til grund for retsfølgen. Proportionalitetsprincippet omhandler derimod retsfølgen og indebærer, at forvaltningens indgreb over for adressaten ikke må være mere vidtgående, end formålet kræver.¹²⁴ Eksempelvis strider det imod proportionalitetsprincippet at udstede et forbud, hvis et påbud findes tilstrækkeligt. Dette var tilfældet i dommen U 1969.513V omhandlende nedbringelse af gener fra en minkfarm.

¹²¹ Kommunes afslag til placering af byggeriet på det ansøgte sted var baseret på de generelle rammebestemmelser for byggeri i landsbyerne. Herefter skulle "*[...] nye bygningers arkitektoniske udformning og placering medvirke til at opretholde og videreføre karakteren af landsbymiljøet og byggetraditionen, f.eks. med hensyn til bygningers placering, længde, bredde, facadehøjde, tagform, bygningsmaterialer, døre, vinduer og skorstene.*"

¹²² Anker og Basse, 2001, s. 135

¹²³ U 1990.106H

¹²⁴ Berg, 2002, s. 123

4. Rammer for landzoneadministrationen

Proportionalitetsprincippet finder ligeledes anvendelse i ekspropriationsmæssig sammenhæng, idet det ikke er lovligt at ekspropriere, såfremt foranstaltningerne overfor grundejeren kan gøres på en mindre indgribende måde.

4.3 Hensyn ved landzoneadministrationen

Landzoneadministrationen er, som nævnt tidligere i kapitlet, baseret på en skønsmæssig afgørelse. I det følgende vil der blive redegjort for, hvilke saglige hensyn kommunerne kan – og afhængigt af situationen skal – lægge til grund ved afgørelser efter landzonebestemmelserne. Hensynene er som udgangspunkt identiske med de hensyn, som den fysiske planlægning i almindelighed skal varetage. Landzoneadministrationen skal således medvirke til ” ... at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet.”¹²⁵ De hensyn, som skal varetages ved administrationen af landzonebestemmelserne, kan på baggrund af planlovens formålsbestemmelse, lovmotiverne og retspraksis, opstilles som følgende:

- Planlægningsmæssige hensyn
- Hensyn til jordbrugserhvervet
- Landskabelige hensyn
- Naturbeskyttelsesmæssige hensyn
- Rekreative hensyn
- Miljøbeskyttelseshensyn
- Hensyn til udnyttelsen af råstoffer
- Trafikale hensyn
- Kulturhistoriske hensyn
- Individuelle hensyn

I det følgende vil de ovenstående hensyn blive nærmere beskrevet med henblik på at danne en forståelsesramme for det efterfølgende kapitel, hvor det vil blive afklaret, om der er hensyn, som synes problematiske i forhold til kommunernes landadministration, jf. problemformuleringens første punkt. I beskrivelsen er der inddraget sager fra Naturklagenævnet for at eksemplificere, hvilken betydning de enkelte hensyn kan have for skønsafvejningen.

4.3.1 Planlægningsmæssige hensyn

I en bred forstand kan de planlægningsmæssige hensyn henføres til by- og landzonelovens oprindelige formål fra 1969 om at værne det åbne land mod spredt og uplanlagt bebyggelse og anlæg i det åbne land med undtagelse af den nødvendige bebyggelse for landbrug, skovbrug

¹²⁵ Planlovens § 1, stk. 1.

og fiskeri. Dette formål tager afsæt i en række samfundsøkonomiske forhold. For det første vil en sådan udvikling umuliggøre en optimal udnyttelse af såvel offentlige som private investeringer i byggemodning, trafik anlæg, service mm. For det andet kan spredt og uplanlagt bebyggelse indebærer et spild af den i forvejen begrænsede danske arealressource og i forlængelse heraf medføre øget pres på landbrugsjorden til generel skade for jordbrugerhvervene i form af stigende jordpriser. Endelig kan en tilfældig og spredt bebyggelse i det åbne land skabe mistillid blandt private investorer og foretagere til den fysiske planlægning. Dette kan føre til, at private investorer udnytter de billige etableringsmuligheder i landzonen¹²⁶ og dermed en miljømæssig uacceptabel konkurrence med hensyn til billige byggegrunde, som ikke opfylder tekniske og funktionelle mindstekrav.¹²⁷

De planlægningsmæssige hensyn handler i mere *konkret* forstand om, at *virke for* virkeliggørelsen af den regulering og planlægning, som er fastlagt i region-, kommune- og lokalplanlægningen. Fastlæggelsen af planernes retningslinier for arealanvendelsen og udvikling i det åbne land og landsbyerne er sket ved en afvejning af den samme kreds af hensyn, som skal varetages ved landzoneadministrationen. Dette betyder, at de øvrige hensyn, som beskrives efterfølgende, ofte relaterer sig til plangrundlaget, og planlægningsmæssige hensyn derfor ofte anføres som begrundelse for landzoneafgørelser.¹²⁸ I denne forbindelse skal det erindres, at en retningslinie kan defineres som en skreven norm, der angiver hvilke faktorer, der kan eller skal medtages ved skønsudøvelsen, og hvis indhold er formuleret så tilpas blødt, at det overlader forvaltningen et vist spillerum¹²⁹. Bindingsgraden af en retningslinie kan jf. Karsten Revsbech udtrykkes som, at en retningslinie er fuldt ud bindende, med der er mulighed for dispensationslignende fravigelser efter en konkret vurdering i den enkelte situation, hvorfor en det er muligt at fravige en retningslinie, såfremt der ligger saglige årsager til grund for fravigelsen¹³⁰.

I tilknytning til de planlægningsmæssige hensyn i landzoneadministrationen skal kommunerne være opmærksomme på en række begrænsninger i forhold til meddelelse af landzonetilladelser. For det første må den ansøgte foranstaltning ikke være lokalplan- eller VVM-pligtig, da der ikke må meddeles landzonetilladelse i disse tilfælde, før det fornødne plangrundlag er tilvejebragt (jf. planlovens § 35, stk. 2). For det andet må der i kystnærhedszonen kun meddeles tilladelse i de tilfælde, hvor det er af helt underordnet betydning i forhold til de nationale planlægningsinteresser i kystområder (jf. planlovens § 35, stk. 3)¹³¹.

¹²⁶ Her tænkes der på sammenhængen mellem priserne på landbrugsjord og landzonebestemmelserne. [Boeck, 2002, s. 267]

¹²⁷ FT – By og landzoneloven, 1968-69, sp. 1588 og Boeck, 2002, s. 267f

¹²⁸ Boeck, 2002, s. 268

¹²⁹ Revsbech, 1986, s. 167ff.

¹³⁰ Revsbech, 1986, s. 178 og Revsbech, 2002, s. 31

¹³¹ Undtagelsesbestemmelserne efter planlovens §§ 36 og 37 gælder i relation hertil ligeledes ikke indenfor klit- og strandbeskyttelseslinien efter naturbeskyttelsesloven.

4. Rammer for landzoneadministrationen

Endvidere kan landzoneadministrationen være underlagt begrænsninger i henhold til ministerens mulighed for at udnytte landsplanbeføjelserne¹³². Eksempler på sådanne begrænsninger findes i:

- Vindmøllecirkulæret – CIR nr. 100/1999
 - Der må kun gives landzonetilladelse til opstilling af vindmøller, hvis det ansøgte områder i enten region-, kommune- eller lokalplan er specifikt udpeget til opstilling af vindmøller¹³³.
- Vådområdecirkulæret – CIR nr. 132/1998
 - Inden for udpegede lavbundsarealer må der ikke meddeles landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1, som kan forhindre, at det naturlige vandstandsniveau kan genskabes.¹³⁴

I forbindelse bestemmelserne skal det i lighed med den ovenstående beskrivelse af region- og kommuneplaners retningsliniers retsvirkning erindres, at ovenstående bestemmelser, som har karakter af retningslinier – under hensyn til ikke at sætte skønnet under regel – kan fraviges. Vindmøllecirkulærets bestemmelse vil dog i praksis vanskeligt kunne fraviges på grund af den meget præcise beskrivelse af i hvilke tilfælde, der kan accepteres en fravigelse^{135 136}.

Samfundsmæssige hensyn, der ikke er direkte relateret til de planlægningsmæssige hensyn kan ligeledes tillægges betydning. Eksempelvis i forbindelse med socialpædagogiske opholdsteder for alkoholikere, utilpassede unge og tidligere stofmisbrugere eller asylcentre. Sådanne sociale institutioner betragtes som en samfundsmæssig nødvendighed og bør tillades, medmindre der foreligger særlige omstændigheder, som direkte er uforenelige med de hensyn, der skal varetages med landzonebestemmelserne^{137,138}.

¹³² Det fremgår således af planlovens § 3, stk. 1 at ”Miljøministeren kan til varetagelse af landsplanmæssige interesser, herunder sikring af kvalitet i planlægningen, fastsætte regler for anvendelsen af lovens beføjelser og for indholdet af planlægningen efter loven.”

¹³³ Vindmøllecirkulæret § 6, stk. 2

¹³⁴ Vådområdecirkulæret § 3

¹³⁵ Der kan således undtagelsesvis gives tilladelse til én husstandsvindmølle med en maksimal højde på 25 m. i umiddelbar tilknytning til eksisterende bebyggelse, eller der kan meddeles tilladelse til en vindmølleopstilling uden en gennemførelse af en forudgående planlægning, når der foreligger en særlig begrundelse, så som en vindmølles hændelige undergang ved havari, lynnedslag eller lignende. [Vindmøllecirkulæret § 6, stk. 3 og 4]

¹³⁶ Anker, 2001, s. 191f.

¹³⁷ Se bl.a. KFE 1998.223, hvor Naturklagenævnet stadfæstede en kommunes afslag på etablering af behandlingssted for 15 alkoholikere og narkomaner i en mindre landsby. Naturklagenævnet lagde til grund, at placeringen var uhensigtsmæssig i forhold til behandlingsstedets størrelse og dets placering inde i en mindre landsby med tæt bebyggelse.

¹³⁸ NKO nr. 254/2002

4.3.2 Hensyn til jordbrugserhvervet

De bedst egnede jorder bør under hensyntagen til jordbrugserhvervet være forbeholdt jordbrugsdriften, hvorfor der ved landzoneadministrationen skal tages hensyn til landbrugsejendommenes struktur- og arronderingsforhold samt allerede foretagne investeringer i bygninger eller driftsmaterielt. Det følger heraf, at etablering af andre aktiviteter må ske med stor hensyntagen til eksisterende landbrugsmæssig drift, og kommunerne i denne forbindelse skal være opmærksomme på, at der i forbindelse med landzonesager sikres en passende afstand mellem eksisterende landbrug og det ansøgte anlæg/anvendelse, således der ikke opstår miljøkonflikter.¹³⁹ Som eksempel herpå kan nævnes KFE 1998.230, hvor netop hensynet til jordbrugserhvervet foranledigede et afslag på etableringen af et kunst- og naturprojekt.

KFE 1998.230 omhandlede en ansøgning til etablering af et kunst- og naturprojekt (Projekt Trolde) i en tidligere grusgrav. Et Amt havde meddelt tilladelse efter planlovens § 35, men Naturklagenævnet ændrede denne tilladelse til et afslag under henvisning til, at landzonen primært er forbeholdt jordbrugserhvervene. Den offentlige adgang til grusgraven ville nemlig bevirke, at 2 landmænd i området ville få indskrænket deres mulighed for at holde frilandsgrise på grund af et afstandskrav på 50 m til arealer, hvor offentligheden har adgang. Af særlig vægt i sagen havde Veterinærdirektoratet udtalelse om, at etablering af projektet vil indskrænke de arealer, hvorpå der kan være frilandsgrise.

Som tidligere beskrevet, skal landzonebestemmelserne i forhold til den begrænsede arealresource i Danmark sikre, at forbruget af landbrugsjord til ikke-jordbrugsmæssige aktiviteter begrænses. I relation til dette er det vigtigt at være opmærksom på den variation i presset på landbrugsjorden, som der er i forskellige dele af landet. Således bør kommunerne ifølge landzonevejledningen ”[...] tage højde for disse geografiske forskelle og udvise større tilbageholdenhed med at meddele landzonetilladelse i nærheden af større bysamfund hvor arealkonkurrencen er skærpet, end i tyndt befolkede områder hvor arealkonkurrencen er begrænset”¹⁴⁰.

4.3.3 Landskabelige hensyn

Hensynet til de landskabelige værdier var direkte indskrevet i by- og landzonelovens formålsparagraf¹⁴¹ og skal i dag jf. planlovens formålsparagraf indgå i administrationen af planlovgivningen. De landskabelige værdier tillægges en betydelig vægt ved landzoneadministrationen. En manglende vurdering af de landskabelige hensyn kan således føre til en hjemvisning af Naturklagenævnet¹⁴², hvilket er illustreret ved MAD 2000.432.

I MAD 2000.432 havde et amt meddelt afslag til opstilling af en husstandsmølle i et område, hvor der ifølge regionplanen kun måtte opstilles små vindmøller, der alene skulle forsyne den pågældende ejendom, og når møllen i landskabet ville fremtræde som en naturlig del af ejendommen. Amtet begrundede alene sit afslag med, at den ansøgte mølle ville have en større

¹³⁹ Miljøministeriet, 2002, s. 16

¹⁴⁰ Miljøministeriet, 2002, s. 15

¹⁴¹ Hensynet ligger oprindelig bag naturfredningsloven fra 1937. [FT – By og landzoneloven, 1968-69, spalte 1577]

¹⁴² Anker, 2001, s. 193

4. Rammer for landlandzoneadministrationen

elproduktion end ejendommens årlige elforbrug, hvorfor den ikke kunne betragtes som en husstandsmølle. Amtet havde således ikke vurderet, hvorvidt møllen ville fremtræde som en naturlig del af ejendommen. Naturklagenævnet udtaler i denne forbindelse: *”En begrænsning af mulighederne for opstilling af husstandsvindmøller, der således udelukkende er baseret på møllens kapacitet sammenholdt med ejendommens elforbrug vil have en ganske vilkårlig effekt i forhold til de landskabelige interesser og kan derfor ikke anses for at være i overensstemmelse med landzonebestemmelsernes formål.”* Amtet har således ikke været berettiget til at undlade at vurdere møllens indvirkning på landskabet, hvorfor Naturklagenævnet hjemviste sagen til fornyet behandling.

De landskabelige hensyn indbefatter hensynet til det landskabelige udsyn fra veje og stier. Dette betyder, at der i forbindelse med landzoneadministrationen skal tages hensyn til eksempelvis udsynet til åbne landskabsområder, landsbykirker og fortidsminder. Ligeledes dækker de landskabelige hensyn over landskabelige helheder og kulturmiljøer med væsentlige beskyttelsesinteresser^{143,144}.

4.3.4 Naturbeskyttelsesmæssige hensyn

Naturbeskyttelseshensyn skal i lighed med de landskabelige hensyn tillægges en betydelig vægt i landzoneadministrationen jf. planlovens formålsparagraf. Hensynene, som skal varetages i denne forbindelse, findes dels udtrykt i naturbeskyttelseslovgivningen, som indeholder regler vedrørende bebyggelsesplacering i forhold til forskellige beskyttelseslinier og -områder¹⁴⁵ og dels i regionplanens områdeudpegninger.

I KFE 1996.234 stadfæstede Naturklagenævnet et amts afslag på indretning af et ostelager i en kalkmine, der dels var overvintringssted for flagermus og dels var beliggende i et område, udpeget som overdrev beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3. Amtets afslag blev påklaget fra flere lokale interessenter (ejendommens ejer, osteproducenten, det lokale erhvervsråd og den lokale borgerforening), der ikke mente, at en udnyttelse af minen som ostelager (med den tilhørende trafik) ville give problemer i forhold til områdets status som overdrev eller flagermusene overvintringsmuligheder. Til sagen havde Naturklagenævnet indhentet en sagkyndig udtalelse fra Zoologisk Museum ved Københavns Universitet, som udtalte, at flagermusene var af arten vandflagermus, der var optaget på Skov- og Naturstyrelsens røde liste over særligt beskyttelseskrævede planter og dyr. En anvendelse af minen som ostelager ville efter de sagkyndiges vurdering betyde, at flagermusene ville forsvinde fra minen. På baggrund af denne vurdering fandt Naturklagenævnet, at hensynet til udvidelse af den lokale erhvervsaktivitet i området måtte vige.

¹⁴³ Der er således tale om et vist sammenfald med hensynet til kulturhistoriske bevaringsværdier, som beskrives senere i afsnittet.

¹⁴⁴ Miljøministeriet, 2002, s. 16

¹⁴⁵ Som eksempel på disse beskyttelseselementer kan nævnes beskyttede naturtyper, sten- og jorddiger, bygge- og beskyttelseslinier samt forbudet mod friluftsreklamer i det åbne land. [Miljøministeriet, 2002, s. 16]

Landzoneadministrationen er endvidere underlagt særlige regler i forhold til de internationale beskyttelsesområder, da der inden for disse ikke må meddeles tilladelser til aktiviteter, ” [...] såfremt dette kan indebære forringelse af områdets naturtyper og levestederne for arterne, eller kan medføre forstyrrelser, der har betydelige konsekvenser for de arter, området er udpeget for.”¹⁴⁶

4.3.5 Rekreative hensyn

De rekreative interesser var, som det var tilfældet med de landskabelige hensyn, indskrevet i by- og landzonelovens formålsparagraf, og skal stadig tillægges en særlig betydning ved landzoneadministrationen jf. den nuværende formålsparagraf i planloven. Befolkningens adgang til friluftsskaktiviteter skal således varetages ved landzoneadministrationen, hvorfor der normalt bør gives tilladelse til etablering af rekreative foranstaltninger, såfremt det ansøgte er foreneligt med de øvrige hensyn, som landzonebestemmelserne skal varetages¹⁴⁷.

4.3.6 Miljøbeskyttelseshensyn

Af planlovens formålsparagraf følger det i lighed med de landskabelige, naturbeskyttelses- og rekreative interesser, at hensynet til miljøet i særlig grad skal varetages i forbindelse med administrationen af planloven – og dermed landzoneadministrationen. I forbindelse med landzoneadministrationen skal forureningen af luft, vand, jord og støjlempen jf. planlovens formålsparagraf således forebygges.

KFE 2002.351 er et eksempel på, hvorledes miljøhensynene kan være af afgørende betydning i en landzonesag. Naturklagenævnet ændrede i sagen Ringkøbing's Amts tilladelse til etablering af en ca. 280 m² stor ensilageplads i tilknytning til eksisterende lagerbygninger umiddelbart uden for en landsbyafgrænsning til et afslag. Til grund lagde Naturklagenævnet vægt på det forventede omfang af lugt-, støj- og trafikgener, som virksomheden måtte antages at påføre det omliggende miljø.

I forhold til miljøhensynene har Naturklagenævnet i en række sager dog udtalt, at miljøforhold, som detaljeret er reguleret ved anden lovgivning, ikke kan tillægges afgørende betydning i landzoneadministrationen¹⁴⁸. Et nyere eksempel på denne praksis findes i MAD 2004.1138

I MAD 2004.1138 havde en kommune givet tilladelse til etablering af grill- og isbar i en landsby, men tilladelsen blev påklaget af en række naboer, som var bekymrede for støj-, lugt-, affalds- og trafikgener som følge af grill- og isbaren. Kommunen havde i sagen oplyst, at de som vejmyndighed ikke havde bemærkninger til de trafikale forhold og som miljømyndighed ville gribe ind, såfremt der ville indkomme klager over lugtgener. Naturklagenævnet stadfæstede kommunens afgørelse under henvisning til, at placeringen af grill- og isbaren centralt i en mindre landsbybebyggelse ikke var i strid med de hensyn, som skal varetages gennem landzo-

¹⁴⁶ BEK nr. 782/1998 Bekendtgørelse om afgrænsning og administration af internationale beskyttelsesområder, § 4.

¹⁴⁷ KFE 2001.308

¹⁴⁸ Note 1 til KFE 2002.351

4. Rammer for landzoneadministrationen

nebestemmelserne samt, at eventuelle nabogener i form af lugt, støj og affaldspapir er forhold, som tilses og reguleres af kommunen som miljømyndighed.

Denne praksis kan dog fraviges, hvilket altså var tilfældet i den ovenstående sag (KFE 2002.351), hvor Naturklagenævnet fandt, at hensynet til naboerne i den pågældende sag var så stærke, at det begrundede et afslag, selvom der efterfølgende var mulighed for regulering efter miljøbeskyttelsesloven.

4.3.7 Hensyn til udnyttelsen af råstoffer

Ud fra samfundsøkonomiske interesser skal der ved landzoneadministrationen tages hensyn til råstofindvindingen. Landzonevejledningen præciserer således, at der inden for de i regionplanen udpegede råstofinteresseområder ikke bør gives tilladelse til aktiviteter, som på sigt kan være til hindre for en fremtidig indvinding¹⁴⁹. Hensynet til udnyttelse af råstoffer kan omvendt også begrunde en tilladelse, hvilket er illustreret ved KFE 2004.258.

I KFE 2004.258 havde en kommune meddelt afslag på en landzonetilladelse til produktion af genbrugsstabilgrus i en aktiv grusgrav med henvisning til, at ” [...] *ejendommene i området ville vil blive generet af støv, støj og øget trafik*”. Da produktionen højst ville foregå 16 dage om året (og generne for naboerne derfor vil være minimal), og området allerede var landskabeligt belastet på grund af eksisterende råstofgrave, ændrede Naturklagenævnet afslaget til en tilladelse med henvisning til, at genanvendelse af bygningsaffald jf. råstoflovens formålsparagraf bør fremmes for at spare på de naturbundne råstoffer. I Naturklagenævnets afgørelse var der tillige lagt vægt på, at tilsvarende aktiviteter forgik i nabogrusgraven og i andre grusgrave i hele landet.

4.3.8 Trafikale hensyn

Ved landzoneadministrationen skal de trafikale hensyn indgå i vurderingen, således der til det ansøgte findes forsvarlige trafikale adgangsforhold, og det ansøgte ikke vil hindre en forsat hensigtsmæssig afvikling af trafikken. I forhold til de trafikale hensyn er det særligt virksomheder og institutioner, der er interessante, da disse i særlig grad kan virke trafikskabende.¹⁵⁰ I denne forbindelse kan afslag på ansøgninger om tilladelse til at drive selv begrænset detailsalg begrundes i de trafikale forhold, hvilket var tilfældet i KFE 2000.350.

I KFE 2000.350 havde amtet afslået at udstede en tilladelse til et begrænset detailsalg af brænde fra en landbrugsejendom. Naturklagenævnet stadfæstede på baggrund af de trafikale forhold amtets afgørelse. Ejendommen var således beliggende på en meget befærdet landevej, og pladsforholdene på ejendommen betød, at der kun var begrænset plads til kundeparkering. Endvidere var afslaget af såvel amtet som Naturklagenævnet begrundet med hensyn til dens præcedensvirkning, da en tilladelse i den pågældende sag under hensyn til lighedsgrundsætningen ville gøre det vanskeligt at meddele afslag til øvrige detailsalgssteder ved den trafikerede landevej.

¹⁴⁹ Miljøministeriet, 2002, s. 18

¹⁵⁰ Miljøministeriet, 2002, s. 19

4.3.9 Kulturhistoriske hensyn

Ved landzoneadministrationen skal der tages hensyn til kulturhistoriske bevaringsværdier jf. planlovens formålsparagraf¹⁵¹. De kulturhistoriske bevaringsværdier knytter sig til sporene efter menneskeheden i såvel det åbne land som byerne, og et kulturmiljø kan defineres som et geografisk afgrænset område, som ”[...] ved sin fremtræden afspejler væsentlige træk af den samfundsmæssige udvikling”¹⁵². I landzoneadministrationen kan der således være tale om at sikre bevaringsværdige bebyggelse, kulturhistoriske spor og sammenhænge i landskabet, kirkeomgivelser mv. Umiddelbart synes de kulturhistoriske interesser bedst at kunne varetages gennem en restriktiv administration i den forstand, at disse hensyn oftest vil kunne lægges til grund i forbindelse med afslag på landzonesager. De kulturhistoriske hensyn kan dog også tillægges afgørende vægt i forhold til udstedelse af tilladelser, hvilket KFE 1999.260 illustrerer.

I KFE 1999.260 ændrede Naturklagenævnet et amts afslag til indretning af en aftægtsbolig i et tidligere møllehus beliggende i et fredet område til en tilladelse. Amtets afslag var begrundet i planlægningsmæssige hensyn, da opførelsen og indretningen af nye boliger så vidt muligt skulle ske i områder, der i den fysiske planlægning var udlagt til formålet¹⁵³. I sagen blev det oplyst, at møllen ikke havde nogen arkitektonisk bevaringsværdi, men bygningens placering i landskabet havde en særlig betydning for forståelsen af det omgivende vandsystems anvendelse som energikilde. Det blev derfor antaget, at møllens tilhørende bevaringsværdier opvejede de generelle planlægningsmæssige hensyn, som skal varetages ved landzoneadministrationen. En tilladelse til bolig ville give mulighed for en rentabel vedligeholdelse og dermed bevaring af møllen, hvorfor Naturklagenævnet omgjorde amtets afgørelse betinget af, at ombygningsprojektet af møllen blev forelagt amtet, således bevaringsværdierne i forbindelse hermed blev sikret.

4.3.10 Individuelle hensyn

Individuelle hensyn kan tillige varetages i forbindelse med landzoneadministrationen og går i sin enkelthed ud på, at der i landzoneadministrationen skal ske en afvejning af de overordnede samfundsmæssige hensyn mod hensynet til den enkelte borger. Dette afsnit er således en uddybning af de almene hensyn, som tidligere er blevet beskrevet i kapitlet ved afgrænsningen af saglige hensyn (se evt. s. 52). Heraf fremgik det, at der således kan være tale om berettigede forventninger i forhold til borgernes retssikkerhed, eksempelvis i forbindelse med den forventede ret til genopførsel af nedbrændte huse i landzonen.

De individuelle hensyn dækker også over sociale og menneskelige hensyn, som ligeledes kan tillægges vægt i landzoneadministrationen. Menneskelige hensyn i landzoneadministrationen har før ændringer i undtagelsesbestemmelserne i 2002 i flere sager været tildelt vægt i forbin-

¹⁵¹ Jf. planlovens § 1, stk. skal der ved administrationen af planlovgivningen tilsigtes, at der skabes og bevares værdifulde bebyggelser, bymiljøer og landskaber.

¹⁵² LFF – Planlov, 2005, s. 25

¹⁵³ Under de gældende regler kræver en aftægtsbolig ikke landzonetilladelse, hvis den opføres i tilknytning til eksisterende bebyggelse på en landbrugsejendom (jf. planlovens § 36, stk. 12).

4. Rammer for landzoneadministrationen

delse med ansøgninger om etableringer af aftægtsboliger¹⁵⁴. Et eksempel på vægtningen af sociale hensyn findes i KFE 1993.054.

En frikommune havde i KFE 1993.054 meddelt tilladelse samt dispensation fra skovbyggelinien til opførelsen af en 140 m² stor bolig på en landbrugsejendom i et område, som i region- og kommuneplanen var betegnet som naturområde. Bygningen skulle tjene som feriebolig for ejers søster, som var stærkt handicappet og derfor var afhængig af hjælpere. Kommunens afgørelse blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforening med henvisning til, at en tilladelse ville skabe præcedens med alvorlige svækkelse af planloven og skovbyggelinien til følge. Overfredningsnævnet¹⁵⁵ stadfæstede tilladelsen under hensyntagen til de særlige sociale forhold, som forelå i sagen. Tilladelsen blev dog givet på vilkår, da bygningen alene måtte bruges af ejendommens ejer og dennes familie samt, at bygningen blev sløret med beplantning.

4.4 Opsamling

Når kommunen træffer afgørelser efter landzonebestemmelserne er den overladt et forvaltningsretligt skøn, idet der skal træffes en afgørelse på baggrund af en bestemmelse, der ikke angiver forvaltningsafgørelsens præmisser. Kommunen er dog underlagt en række forvaltningsretlige principper, som skal overholdes for, at afgørelsen kan opnå gyldighed – de fire væsentligste udgøres af legalitetsprincippet, magtfordrejningslæren, lighedsgrundsætningen og proportionalitetsprincippet. I forhold til landzoneadministrationen er det specielt lighedsgrundsætningen og magtfordrejningslæren, der kan være af betydning. Førstnævnte er således udtryk for at (landzone) sager skal behandles ens, hvis der gør sig ensartede forhold gældende i sagerne.

Magtfordrejningslæren beskriver, at der kun må træffes afgørelser ud fra saglige hensyn. Når der skal træffes afgørelser efter landzonebestemmelserne kan en lang række af hensyn indgå som saglige kriterier. Hensynene kan udledes på baggrund af formålstolkning, lovmotiver og praksis. De udgøres blandt andet af planlægningsmæssige, landskabelige, jordbrugsmæssige, og naturbeskyttelsesmæssige hensyn, men vurderingen og afvejningen af de forskellige hensyn vil naturligvis afhænge af omstændighederne i den enkelte sag. I det følgende kapitel fokuseres der nærmere på disse hensyn med henblik på at afklare, om der er nogle af disse hensyn, der har været problematiske i forbindelse med kommunernes landzoneadministration, jf. problemformuleringen.

¹⁵⁴ Se blandt andet KFE 1997.094, hvor Naturklagenævnet omgjorde amtets afslag til aftægtsbolig under hensyntagen til de familiemæssige relationer, sælgernes højde alder samt det forbehold, at den eksisterende bolig nedlægges, når ansøger fraflytter.

¹⁵⁵ Naturklagenævnet afløste i 1992 i forbindelse med reformen af plan- og naturbeskyttelseslovgivningen Overfredningsnævnet. Naturklagenævnet fik i samme forbindelse udvidet sagsområdet væsentligt i forhold til Overfredningsnævnet tidligere opgaver. [Miljøministeriet (i)]

5. Analyse af naturklagenævnskendelser

Formålet med kapitlet er at besvare problemformuleringens første spørgsmål. Kan der spores problemer i forhold til kommunernes landzoneadministration og de hensyn, som skal varetages, og i givet fald hvilke? For at besvare dette bliver der taget udgangspunkt i Naturklagenævnssager, som er afgjort efter ændringen i planlovens landzonebestemmelser. Første skridt er en meget simpel kvantitativ opgørelse med henblik på en kategorisering af sagerne, hvorigennem det vil være muligt at identificere de aspekter af landzonebestemmelserne, der giver anledning til de største problemer. Det vil sige de hensyn, som er mest problematiske. Herefter vil det gennem en kvalitativ analyse af sagerne være muligt at afklare nærmere, hvad problemerne har været i praksis efter lovændringen. I den afsluttende delkonklusion sammenfattes analyserne, og hovedproblemerne i forhold kommunernes landzoneadministration og de hensyn, som skal varetages, trækkes frem.

Som baggrund for undersøgelsen anvendes landzonesager afgjort af Naturklagenævnet. I den forbindelse er det dog ikke muligt at undersøge alle sager, da der de seneste år er afgjort mellem 400 og 700¹⁵⁶ sager om året. Desuden har det ikke været muligt at få indsigt i sagerne, og selv om det var tilfældet, ville en så omfattende undersøgelse ikke være muligt inden for projektets tidshorisont, jf. afsnit 3.1 metode. Som analysegrundlag anvendes derfor de sager, der offentliggøres i KFE og MAD samt de sager, der ligger offentlig tilgængelig på Naturklagenævnets hjemmeside.

I bilag B ses en oversigt over de sager der har været til rådighed. Sagerne er fundet ved en simpel tekstsøgning i de respektive registre¹⁵⁷, og det kan ikke afvises, at enkelte sager kan være forbigået. Der er tale om et bredt udvalg af sager, men overordnet opfylder de alle følgende to krav.

1. Kommunalbestyrelsen har været landzonemyndighed (før lovændringen var kommunalbestyrelsen landzonemyndighed inden for afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte landzoneområder – disse sager er ikke medtaget¹⁵⁸).
2. Der er tale om sager omhandlende landzonebestemmelserne, planlovens § 35.

I forhold til punkt 2 skal det dog nævnes, at undtagelsesbestemmelserne (§§ 36 -37) også spiller en rolle i en del af sagerne. Således er det eksempelvis muligt at opføre bebyggelse, ændre anvendelse eller lignende uden landzonetilladelse, men i en række tilfælde skal der meddeles tilladelse efter § 35, stk. 1 for så vidt angår beliggenhed og udformning, hvis det ansøgte ikke er i tilknytning til eksisterende bebyggelse. Det gælder således byggeri, der er erhvervsmæssig nødvendig for den pågældende ejendoms drift som landbrugs- eller skovbrugsejendom el-

¹⁵⁶ Bille et al., 2004, s. 50

¹⁵⁷ Ved søgning i KFE's og MAD's sagsregistre er der således søgt på "landzone", hvorefter sagerne er gennemgået manuelt med henblik på at afklare, om sagerne omhandler landzonebestemmelserne (det vil sige sager, hvor hensyn kan være tilsidesat).

¹⁵⁸ Der er dog medtaget tre sager fra 2001. Refereret i NKO nr. 308/2004

5. Analyse af naturklagenævnskendelser

ler for udøvelse af fiskerierhvervet (§ 36, stk. 1, nr. 3), opførelse eller indretning i eksisterende bebyggelse af en bolig på en landbrugsejendom, hvis areal overstiger 30 ha, når den nye bolig skal benyttes i forbindelse med et generationsskifte eller til en medhjælper (§ 36, stk. 1, nr. 12) og byggeri til udvidelse af en mindre erhvervsvirksomhed i det åbne land, som lovligt er etableret i en tidligere landbrugsbygning (§ 36, stk. 1, nr. 13). Der kan således også her være tilfælde, hvor kommunerne ikke varetager de hensyn, de bør ved afgørelser efter landzonebestemmelserne.

I alt har der været 54 sager til rådighed, som omhandler forskellige aspekter af landzonebestemmelserne. Når Naturklagenævnet træffer afgørelsen kan den få forskellige udfald. I bilag B er sagerne udfald inddelt i syv forskellige kategorier.

- 5 sager omhandler tilfælde, hvor et afslag er blevet ændret til en tilladelse (lempelse) – det vil sige, kommunerne har været for restriktive i deres afgørelse.
- 3 sager omhandler tilfælde, hvor et afslag er blevet stadfæstet, således afgørelsen fra kommunen opretholdes.
- 25 sager omhandler tilfælde, hvor en tilladelse er blevet ændret til et afslag (skærpelse) – det vil sige, kommunerne har været for lempelige i deres afgørelse.
- 8 sager omhandler tilfælde, hvor en tilladelse er blevet stadfæstet, således afgørelsen fra kommunen opretholdes.
- 5 sager omhandler tilfælde, hvor en landzonetilladelse ikke har været nødvendig.
- 3 sager omhandler tilfælde, hvor en landzonetilladelse har været nødvendig.
- 5 sager omhandler andre forhold. Det drejer sig eksempelvis om sager, som er blevet hjemvist til fornyet behandling hos kommunerne pga. fejl i sagsbehandlingen¹⁵⁹.

¹⁵⁹ Konkret kan nævnes **KFE 2003.391**, hvor en kommune havde overdraget landzonekompetencen til en fælleskommunal miljøvirksomhed. Dette var imidlertid ulovligt, da der ikke er hjemmel i planloven til at overdrage den skønsmæssige afgørelseskompetence efter landzonebestemmelserne. Derfor blev sagen hjemvist til fornyet behandling. Desuden kan nævnes **MAD 2004.440** og **MAD 2004.1116**, hvor de respektive kommuners landzonetilladelser blev ophævet, da etableringen af biogasanlæg i landzone krævede udarbejdelse af lokalplan. Anlæggene måtte anses som større anlæg efter planlovens § 13, stk. 2 og var således lokalplanpligtige. Endelig er der **NKO nr. 376/2006**, som drejede sig om opførelsen af en smågrisestald med foderlade og gyllebeholder uden tilknytning til ejendommens bebyggelsesarealer. Landzonetilladelse blev afslået, men Naturklagenævnet afgjorde, at sagen skulle hjemvises til fornyet behandling med henblik på at finde en placering af byggeriet udenfor de hidtidige bebyggelsesarealer. Alternativt skulle kommunen anviser en realistisk løsningsmodel for nedbringelse af lugtgener ved en udvidelse ved de eksisterende bebyggelsesarealer.

Som det fremgår af figur 5.1, er der således en ret stor overvægt af sager, hvor kommunernes tilladelser er blevet ændret til afslag. Der synes således at være en tendens til, at kommunerne i mange tilfælde har administreret landzonebestemmelserne for lempeligt. Da det empiriske grundlag udgøres af en række principielle sager, er der dog ikke nogen garanti for, at det forholder sig således, for så vidt angår det samlede antal naturklagenævnskendelser. Derfor kan der ikke konkluderes noget entydigt på baggrund af en sådan kvantitativ opgørelse. I foregående kapitel blev der redegjort for de hensyn, der skal varetages ved afgørelser efter landzonebestemmelserne, og det står klart, at der er en lang række hensyn, som skal tages i betragtning. Målet med det følgende er – på baggrund af sagerne fra Naturklagenævnet – at afklare, om der er hensyn som synes problematiske i forhold til landzoneadministrationen. Derfor vil fokus specielt være rettet mod de sager, hvor der er sket en omgørelse, da det afgørende i sådanne sager ofte er, at kommunerne har tilsidesat et eller flere hensyn.

Sagernes udfald	Antal	Procent
Afslag → tilladelse (lempelse)	5	9
Afslag stadfæstet	3	6
Tilladelse → afslag (skærpelse)	25	46
Tilladelse stadfæstet	8	15
Landzonetilladelse ikke nødvendig	5	9
Landzonetilladelse nødvendig	3	6
Andet	5	9
Ialt	54	100

Figur 5.1 Tabellen viser antallet af landzonesager fordelt på sagernes udfald.

En opgørelse og gennemgang af de 25 sager, hvor kommunernes tilladelse er blevet ændret til et afslag viser, at der overordnet er tre hensyn, som oftest ligger til grund for ændringsafgørelserne. Det drejer sig om planlægningsmæssige hensyn, landskabelige hensyn og naturbeskyttelsesmæssige hensyn. Sondringen kan naturligvis være vanskelig, idet landskabelige og naturbeskyttelsesmæssige hensyn ofte vil være to sider af samme sag, og desuden bliver der gennem planlægning taget højde for disse, således de også kan siges at kunne henføres under de planlægningsmæssige. Pointen er da også blot, at det er disse hensyn, der oftest skaber problemer i modsætning til eksempelvis jordbrugsmæssige, rekreative eller trafikale hensyn, som ligeledes skal varetages ved landzoneadministrationen. Det er næppe heller overraskende, at de planlægningsmæssige hensyn ofte bevirker, at en tilladelse bliver omgjort til et afslag. Dette skyldes, at planlægningsmæssige hensyn dækker over en bred vifte af aspekter. Dels i *bred* forstand, idet byspredning skal modvirkes ved at hindre spredt og uplanlagt bebyggelse og anlæg i det åbne land. Dels i *konkret* forstand ved gennem landzoneadministrationen at sikre virkeliggørelsen af region-, kommune- og lokalplanlægningen.

I det følgende vil det på baggrund af en analyse af klagesagerne i Naturklagenævnet blive afklaret på hvilket grundlag, Naturklagenævnet har omgjort kommunernes afgørelser. Afsnittene er inddelt efter, hvilke typer af byggeri/anlæg der er tale om, hvilket vil sige: Boliger ved landsbyer, nyopførelse i det åbne land, sommerhuse, boliger i overflødiggjorte landbrugsbygninger, udvidelse af erhvervsvirksomheder samt aftægtsboliger (der kræves kun tilladelse, hvis byggeriet ikke opføres i tilknytning til eksisterende bebyggelse).

5.1 Boliger ved landsbyer

Før planlovsændringen i 2002 var kommunen landzonemyndighed inden for landsbyafgrænsninger efter kommuneplanen. Disse landsbyafgrænsninger var således hovedsageligt kompetenceafgrænsninger, hvilket vil sige, områder hvor kommunerne var tillagt landzonemyndigheden i stedet for amtet. Med lovændringen ændrede dette sig imidlertid, men Naturklagenævnet har valgt at tillægge landsbyafgrænsningerne betydning som en slags planlægning, idet de skal være udtryk for, hvor grænsen mellem land og by bør gå. Dette betyder, at der kan føres en mere liberal praksis i relation til udstedelse af landzonetilladelser inden for landsbyafgrænsningerne – det vil sige der bør gives tilladelse med mindre, det er i afgørende modstrid med de hensyn, der skal varetages. Uden for landsbyafgrænsninger bør praksis til gengæld være mere restriktiv – det vil sige der normalt skal gives afslag.¹⁶⁰



Figur 5.2 Traditionel landsby (Vammen) beliggende i det åbne land.

Det har imidlertid vist sig, at kommunerne i mange tilfælde har ført en praksis, der afviger fra den anbefalede. Konkret anfører Naturklagenævnet, at *”Nævnet har i et betydeligt antal sager haft anledning til at præcisere denne praksis over for kommunerne, navnlig således at nævnet har måttet ændre tilladelser til afslag efter klage fra omboende, lokale foreninger eller amtet”*¹⁶¹. Sagerne omfatter typisk udstykning og opførelse af en eller to boliger i eller i tilknytning til landsbyer. I det efterfølgende vil der blive givet nogle eksempler på sager, hvor der har været problemer med landzoneadministrationen omkring landsbyafgrænsninger.

KFE 2004.127 – Græse Å-dal sagen

Sagen omhandlede en meddelt tilladelse til opførelse af et enfamiliehus på en landzoneejendom beliggende i et område med spredt bebyggelse nær Græse Å-dalen, hvor der efter kommuneplanen kun måtte opføres de for jordbruget nødvendige boliger. Desuden var området ifølge regionplanen omfattet af en række bindinger såsom oplevelsesrige landskaber for friluftsliv og turisme, kildepladszone, indvindingsopland, beskyttelses mod vandindvinding samt grundvandsbeskyttelse.

HUR havde i høringen over ansøgningen anført, at ansøgningen ikke var i overensstemmelse med regionplanen. Dels i forhold til retningslinierne om, at byudvikling bør foregå i byzoner, og at lokaliseringen af nye boligområder skal understøtte det eksisterende bymønster. Dels i forhold til regionplanens bestemmelser for beskyttelsesområder for natur, kulturhistorie og landskaber, hvorefter der ikke måtte inddrages arealer til byudvikling.

Kommunen henviste i afgørelsen til, at amtet to gange tidligere (’71 og ’76) havde meddelt afslag på opførelse af bolig på ejendommen, men at kommunen i den forbindelse havde anbefalet meddelelse af landzonetilladelse. Desuden bemærkedes det, at naboejendommene havde status af enfamiliehus. Ansøgeren anførte til støtte for tilladelsen, at den ansøgte bebyggelse

¹⁶⁰ NKO nr. 308/2004

¹⁶¹ NKO nr. 308/2004

ville komme til at indgå i en naturlig helhed sammen med den øvrige (spredte) bebyggelse og ikke på nogen måde ville forringe den landskabelige værdi. Tværtimod ville et byggeri med den rette udformning ifølge ansøgeren være med til at fremhæve de landskabelige kvaliteter.

DN¹⁶² henviste i klagen til landzonebestemmelsernes hovedformål – at undgå uplanlagt og spredt bebyggelse på arealer i det åbne landskab, medmindre det er nødvendigt for jordbrugs-mæssigt erhverv. Desuden blev det anført, at tilladelsen ville være i strid med de førnævnte regionplansbindinger.

Naturklagenævnet udtalte, at området måtte karakteriseres som spredt bebyggelse i det åbne land, og ikke en samlet bebyggelse med landsbypræg, hvor der gælder en mere lempelig praksis vedrørende huludfyldning. Efter en samlet vurdering fandt Naturklagenævnet således ikke grund til at fravige hidtidig praksis og ændrede tilladelsen til et afslag.

Som det fremgår af sagen, var det afgørende, at det påtænkte byggeri ikke var beliggende i et område, der var afgrænset som landsby i en kommuneplan. Den pågældende bebyggelse i området kunne heller ikke siges at have landsbypræget karakter, og der kunne således ikke på den baggrund gives tilladelse ud fra et huludfyldningsprincip. Endelig blev der, som det er tilfældet i en lang række af Naturklagenævnets afgørelser, lagt vægt på hensynet til præcedens. Synspunktet er, at selv om den enkelte sags betydning kan synes underordnet, lægges der stor vægt på lovens almene formål om at undgå spredt og uplanlagt bebyggelse i det åbne land. Hvis der således gives tilladelse i det konkrete tilfælde, vil det være i uoverensstemmelse med lighedsprincippet at nægte tilladelse i lignende tilfælde. Dermed kan det hurtigt blive skruen uden ende, hvilket vil være med til at underminere landzonebestemmelsernes formål. Lignende forhold gjorde sig gældende i en sag refereret i NKO nr. 308b/2004¹⁶³.

NKO nr. 308b/2004 - Klovby sagen

Kommunen havde meddelt tilladelse til opførelse af et énfamiliehus umiddelbart uden for kommuneplanens landsbyafgrænsning. Området var i regionplanen udlagt som landskabsområde, hvor ny bebyggelse i videst mulig omfang skal indpasses under hensyn til landskabelige forhold og lokal byggeskik, således der skabes en god helhedsvirkning.

Amtet havde i en udtalelse gjort det klart, at der efter deres vurdering ikke burde meddeles tilladelse i det konkrete tilfælde, idet der ikke kunne siges at være tale om en huludfyldning eller afrunding af landsbyen. Desuden var projektet ikke tilpasset de landskabelige forhold og den lokale byggeskik. Amtet påklagede på den baggrund kommunens afgørelse.

Kommunen mente omvendt, at bebyggelsen ville virke som en naturlig del og afrunding af landsbyen. Desuden blev det anført, at bebyggelsen vil kunne igangsætte en udvikling i landsbyen, som var helt nødvendig for at modvirke en fremtidig stagnation og et vigende befolkningsunderlag. Endelig blev landsbyafgrænsningerne alene opfattet som kompetenceafgrænsninger og ikke som et decideret planlægningsgrundlag.

Naturklagenævnet tillagde det afgørende betydning, at bebyggelsen var beliggende uden for en landsby, der var entydigt afgrænset i kommuneplanen. En eventuel udvikling i landsbyen burde imødekommes gennem lokalplanlægning, hvor borgerne ville have mulighed for at blive inddraget i overvejelserne om en hensigtsmæssig udvikling. Tilladelse blev herefter omgjort til et afslag.

¹⁶² Danmarks Naturfredningsforening

¹⁶³ Afgjort i Naturklagenævnet d. 8/10 – 2003, J.nr. 03-31/300-0039

5. Analyse af naturklagenævnskendelser

I sagen var det afgørende, at den påtænkte bebyggelse var lokaliseret umiddelbart uden for landsbyafgrænsningen. Kommunens argument om at ville afhjælpe stagnation eller tilbagegang i landsbyen er egentlig fornuftig nok. Pointen er imidlertid, at hvis dette ønskes, bør det ske gennem lokalplanproceduren, hvor der er mulighed for at inddrage offentligheden, og ikke gennem enkeltstående tilladelser. Som nævnt indledningsvis er der en række eksempler på, at kommunerne har været for lempelige i landzoneadministrationen i områder omkring landsbyer¹⁶⁴, men der er også eksempler på det modsatte, hvor kommunerne har været for restriktive. Dette var således tilfældet i NKO nr. 308e/2004¹⁶⁵.

NKO nr. 308e/2004 – Gl. Harlev sagen

Kommunen havde meddelt afslag på landzonetilladelse til udstykning af to villaparceller fra en landbrugsejendom. Området var beliggende i udkanten af en landsby, men inden for landsbyafgrænsningen efter kommuneplanen.

Ejeren påklagede afgørelsen og anførte blandt andet, at ubebyggede arealer inden for landsbyafgrænsningen måtte være udtryk for en planlagt byggemulighed. Desuden ville byggeriet ikke påvirke hensynet til hverken kirke eller præstegård (kulturhistorisk værdi), og det ville blive søgt indpasset bedst muligt i det bestående landsbymiljø. Endelig var der tidligere blevet givet tilladelse til udstykning på en nabogrund med henblik på opførelse af et énfamiliehus.

Kommunen var af den opfattelse, at landsbyafgrænsningen alene skulle opfattes som en kompetenceafgrænsning og ikke som et udtryk for planlægning. Afslaget var begrundet med, at udstykning og bebyggelse det pågældende sted ikke var foreneligt med landsbyens karakteristiske og bevaringsværdige karakter.

Naturklagenævnet valgte at omgøre afslaget til en tilladelse, da der ikke fandtes at være afgørende landskabelige eller kulturhistoriske hensyn, der talte imod. Desuden spillede det ind, at der tidligere var givet tilladelse til udstykning af naboparcellen inden for landsbyafgrænsningen. Tilladelsen blev betinget af, at der kun blev udstykket én parcel, da grunden af hensyn til landskabet burde være relativ stor, og der dermed ville være bedre plads til et beplantningsbælte ud mod det åbne land.

Som det fremgår af sagen, blev der i overensstemmelse med almindelig praksis meddelt landzonetilladelse. For det første var den påtænkte udstykning og bebyggelse beliggende inden for landsbyafgrænsningen. For det andet var der ikke hensyn, der talte afgørende imod en tilladelse. Endelig spillede lighedsprincippet en rolle, da der allerede var meddelt tilladelse i en sag af lignende karakter i landsbyen, hvorfor der ikke var sagligt belæg for at nægte tilladelse i det pågældende tilfælde.

5.2 Nyopførelse i det åbne land

I forbindelse med opførelse af fritliggende bygninger i det åbne land gælder som hovedregel, at der ikke meddeles tilladelse. Der har imidlertid, som det vil fremgå af følgende, været eksempler på, at kommunerne ikke har varetaget de hensyn de skal og har meddelt tilladelse, hvor dette ikke burde være forekommet. Et af de mere indlysende eksempler fremgår af KFE

¹⁶⁴ Dette fremgår af NKO nr. 308, hvor der nævnes en række eksempler på, at Naturklagenævnet har måtte ændre kommunernes tilladelser til afslag.

¹⁶⁵ Afgjort i Naturklagenævnet d. 17/8 – 2001, J.nr. 97-31/700-0385

2004.105, hvor en kommune havde givet tilladelse til opførelse af en 11 m² stor jagthytte. Dette kunne umiddelbart lyde som en bygning af underordnet betydning, men et enigt Naturklagenævn ændrede tilladelsen til et afslag, da en lang række hensyn ikke var blevet varetaget. Således ville en opførelse på det pågældende sted stride mod en regionplanudpegning som særligt landskabeligt og geologisk interesseområde. Området var endvidere beliggende inden for et EF-habitatområde og inden for kystnærhedszonen. Der kunne således ikke ske fravigelse af hovedreglen også henset til en eventuel præcedensvirkning.



Figur 5.3 Nyopførte driftsbygninger i det åbne land.

I forhold til boliger gælder det efter Naturklagenævnets praksis, at der normalt gives tilladelse til at erstatte et beboelseshus i det åbne land med et nyt, hvis huset får nogenlunde samme placering og størrelse som det eksisterende hus. Ændres placeringen eller størrelsen væsentligt, må en eventuel tilladelse bero på et konkret skøn, hvor der navnlig lægges vægt på de landskabelige værdier i området.¹⁶⁶ Dette var tilfældet i det to følgende sager, hvor Naturklagenævnet ændrede tilladelser til afslag.

KFE 2005.143 – Skanderborg sagen

Der var søgt om tilladelse til opførelse af en bolig på 252 m² og en carport på 60 m². Bygningerne ønskedes placeret 10 meter nord for og ca. 2 meter højere i terrænet end den nuværende mindre bolig. Området var i regionplanen udpeget som et område af særlig landskabelig interesse og var beliggende umiddelbart ned til Skanderborg Sø.

Ansøgeren begrundede placeringen på plateauet med, at stedet i forhold til øvrige placeringer på grunden var beliggende mere end en meter over søens overflade. Af hensyn til vandstand og sætning af sokkel ville det således være det bedste sted at placere den nye bebyggelse. *Kommunen* bekræftede oplysningerne vedrørende de dårlige jordbundsforhold og gav landzonetilladelsen på betingelse af, at den eksisterende bebyggelse blev nedlagt og indrettet til udhus, at maskinhus og vognhus blev fjernet, og at der ikke blev anvendt reflekterende materiale.

DN klagede over tilladelsen og henviste til, at husets placering på en bakketop ville få den til at fremtræde meget synligt i landskabet. Desuden ønskede de den fremtidige bebyggelse reduceret.

Naturklagenævnet begrundede afslaget med, at bebyggelsen ville blive placeret i et område med særlig landskabelig interesse, og at den ville komme til at virke meget dominerende i landskabet. Imidlertid blev det tilkendegivet, at jordbundforholdene ved det eksisterende hus retfærdiggjorde en placering på det højereliggende plateau, hvis byggeriet i særlig grad ville blive tilpasset omgivelserne – det vil sige en væsentlig reduktion af størrelsen og fjernelse af det eksisterende beboelseshus og udhusbygninger.

I overensstemmelse med praksis var det således de landskabelige hensyn, der talte imod den påtænkte bebyggelse, men som det endvidere fremgår, kan der være særlige forhold (eksempelvis jordbundsforhold), der kan begrunde en fravigelse af hovedreglen. NKO nr.

¹⁶⁶ KFE 2005.143

5. Analyse af naturklagenævnskendelser

379/2006¹⁶⁷ omhandler ligeledes opførelse af et nyt beboelseshus som erstatning for et eksisterende. Også i dette tilfælde blev der meddelt afslag, idet ejendommen ifølge regionplanen var beliggende i et værdifuldt kystlandskab og bevaringsværdigt kulturmiljø. Desuden lå den tæt på internationale naturbeskyttelsesområder og et fredet område. Endelig blev det tillagt betydning, at der var tale om et byggeri af væsentlig større dimensioner (690 m² i etageareal) i forhold til den eksisterende bebyggelse (325 m²). Det blev således meddelt, at der ville kunne gives tilladelse til et mindre byggeri med ca. det samme grundareal som det eksisterende.

Hvis der er tale om erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri er dette ifølge planlovens § 36, stk. 1, nr. 3 fritaget for kravet om landzonetilladelse. Dog skal der meddeles tilladelse for så vidt angår beliggenhed og udformning, når byggeriet opføres uden tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesarealer. Dette var således tilfældet i MAD 2003.1411, hvor en landbrugsejendoms udslidte bygninger ønskedes udskiftet med nye bygninger placeret ca. 130 meter fra den eksisterende bebyggelse.

MAD 2003.1411 Skårup sagen

Kommunen havde givet tilladelse til ændret placering af landbrugsbyggeri på åben mark, således de nye bygninger blev placeret ca. 130 meter fra den eksisterende bebyggelse. Området var beliggende inden for kystnærhedszonen, og amtet havde tidligere afvist en ansøgning på stort set samme placering, idet bebyggelsen med den høje, fritliggende placering ville komme til at syne dominerende i landskabet.

Ansøgeren anførte blandt andet, at området alligevel var udlagt som skovrejsningsområde og derfor kunne ændre markant karakter. Endvidere begrundedes placeringen på en svag plateau-dannelse med, at der således ikke var så stort behov for terrænregulering. *Kommunen* vurderede, at bebyggelse på den ansøgte placering ikke ville komme til at virke dominerende i landskabet, men udelukkede samtidig ikke, at en tilladelse til det ansøgte – væk fra eksisterende bebyggelse og vej – ville kunne skabe præcedens.

De omboende klagede over tilladelsen og anførte at placeringen ville være i strid med de landskabelige interesser i området og indebære en forringelse af kulturlandskabets oprindelige karakter. Desuden kunne placeringen ikke siges at være begrundet i driftsmæssige hensyn. *DN* gjorde især gældende, at en tilladelse ville være et brud på amtets tidligere praksis, og den ville skabe præcedens for fremtidige lignende sager.

Naturklagenævnet udtalte, at placeringen på højt og fritliggende åbne marker langt væk fra den eksisterende bebyggelse ville fremstå meget dominerende i landskabet. Desuden fandtes der alternative og landskabeligt set bedre placeringsmuligheder på ejendommen. Tilladelsen blev herefter ændret til et afslag.

Som det fremgår, er det især de landskabelige hensyn, der tillægges betydning, og kommunens tilladelse ændres på den baggrund til et afslag. Et interessant aspekt er desuden kommunens afvigelse fra amtets tidligere praksis. Sagen er således et direkte eksempel på, at en kommune fører en mere lempelig administration af landzonebestemmelserne, end amtet tidligere gjorde.

¹⁶⁷ Afgjort i Naturklagenævnet d. 19/12 – 2005, J.nr. 03-31/550-0058

5.3 Sommerhuse

Det har vist sig – som det vil fremgå af det følgende – at sommerhuse kan udgøre et problem i forbindelse med landzoneadministrationen. Både hvad angår opførelse eller udvidelse af sommerhuse og ændring af status fra sommerhus til helårsbeboelse.

KFE 2005.289 – Hou sagen

En kommune havde meddelt tilladelse til opførelse af et sommerhus på 250 m² til erstatning for et eksisterende sommerhus på 27 m². Området var beliggende ca. en kilometer fra et større sommerhusområde og desuden i kystnærhedszonens områder A, hvor der ifølge regionplanen som hovedregel ikke kunne opføres blandt andet ferie- og fritidsanlæg. Derudover var området betegnet som et naturområde.

Amtet havde klaget over kommunens afgørelse og blandt andet henvist til, at nye sommerhuse normalt bør henvises til planlagte sommerhusområder. Derudover henviste de til deres tidligere praksis (fra før kompetenceflytningen i 2002), hvor de normalt kun tillod udvidelser op til ca. 100 m². Endelig fandt amtet, at tilladelsen stred mod de planlægningsmæssige og landskabelige hensyn, specielt fordi området var beliggende i kystnærhedszonens område A.

Kommunen mente på baggrund af de stillede krav til bebyggelsen, at der var taget de nødvendige hensyn til omgivelserne, og tilladelsen dermed var i overensstemmelse med de hensyn, der skal varetages ved landzoneadministrationen.

Naturklagenævnet udtalte, at der efter praksis normalt gives tilladelse til opførelse af et nyt sommerhus til erstatning for et eksisterende ældre sommerhus, som nedrives. Dog skal det eksisterende hus repræsentere en vis reel værdi, og det nye sommerhus skal opføres med nogenlunde samme beliggenhed og størrelse. Der kan dog efter en konkret vurdering gives tilladelse til et noget større hus. Samlet set fandt Naturklagenævnet, at der i overensstemmelse med amtets tidligere praksis kun burde gives tilladelse til et sommerhus på 100 m². Sommerhuse af den påtænkte størrelse burde henvises til udlagte sommerhusområder. Tilladelsen blev ændret til et afslag.

Som det fremgår af sagen, er det afgørende, at kommunen fraviger amtets tidligere praksis og tillader opførelse af et sommerhus, der er væsentlig større end det, amtet tidligere havde tilladt. Ud fra et planlægningsmæssigt synspunkt findes det således uheldigt at opføre deciderede luksussommerhuse i områder, hvor der ikke gennem planlægningen er åbnet mulighed herfor. En lignende sag findes refereret i MAD 2004.438, hvor en kommunes tilladelse til om- og tilbygning af et fritidshus fra 31 m² til 113 m² blev omgjort til et afslag. Begrundelsen var også her, at amtets tidligere praksis var blevet tilsidesat, idet amtet af planlægningsmæssige grunde kun havde givet tilladelser til udvidelse af sommerhuse op til 70-90 m². Da sommerhuset var beliggende i et område med særlige beskyttelsesinteresser, fandtes der ikke baggrund for at afvige fra denne praksis.



Figur 5.4 Sommerhuse i det åbne land og kystnærhedszone.

5. Analyse af naturklagenævnskendelser

Synspunktet er først og fremmest, at større sommerhuse bør opføres, hvor der er planlagt for dette. Men derudover er det nødvendigt at overholde det forvaltningsretlige lighedsprincip, idet en afvigelse fra tidligere praksis skal være sagligt begrundet. I en vis grad kan de to sager illustrere den i foranalysen sporede tendens – at kommunerne fører en mere lempelig landzonadministration end amterne. I begge sager gives der således – i modsætning til amtets tidligere praksis - tilladelse til bebyggelse, der ikke bør opføres i landzone.

En anden problemstilling, som også fremgår af MAD 2004.438, er forholdet mellem det administrative og politiske niveau i kommunen. Forvaltningen havde således været opmærksom på amtets tidligere praksis og havde indstillet, at der blev givet tilladelse til opførelse af et fritidshus på maksimalt 90 m². Denne indstilling blev imidlertid ikke fulgt af kommunalbestyrelsen, hvilket i den pågældende sag viste sig uhensigtsmæssig. Især fordi det netop er forvaltningen, der sidder med de planlægningsmæssige kompetencer.

Når status for et sommerhus skal ændres til helårsbeboelse, kræver det ligeledes tilladelse. Det følger af landzonevejledningen, at ansøgningen herom ”[...] som udgangspunkt bør behandles som nyopførelse af helårsbolig, idet helårsbeboelse i højere grad end fritidsbeboelse påvirker omgivelserne.”¹⁶⁸ Hvis sommerhuset oprindeligt har været helårsbolig, kan der efter omstændighederne meddeles tilladelse til igen at tage huset i anvendelse til helårsbolig. Efter lovændringen har der, som det fremgår af følgende, været eksempler på, at kommunerne har været for lempelige i henhold til statusændring.

KFE 2005.139 Skævinge sagen

Kommunen havde meddelt tilladelse til ændring af status for to sommerhuse til helårsbolig. Sommerhusene var beliggende i et landzoneområde med i alt 6 sommerhusejendomme, hvoraf den ene stod ubebygget hen. Desuden var der et fælles moseareal.

Klageren anførte, at området, siden det blev udstykket i 1960'erne, altid havde været sommerhusområde, og at tidligere ansøgninger om statusændringer var blevet afvist. Desuden blev der henvist til, at der i Skævinge by blot halvanden kilometer borte netop var blevet givet tilladelse til opførelse af 120 huse – argumentet var således, at der burde bygges, hvor der gennem planlægningen var åbnet mulighed herfor. Hvis der blev givet tilladelse, kunne det desuden danne baggrund for præcedens og dermed flere statusændringer resulterende i en urbanisering og øgede trafikgener.

Kommunen anførte, at de ved en gennemgang af samtlige sommerhuse i kommunen havde vurderet, at de pågældende to sommerhuse kunne ændre status til helårsbeboelse. Dels fordi det ikke stred mod beskyttelsesinteresser i området. Dels på baggrund af oplysninger om beliggenhed, tilgængelighed og tilstand af sommerhusene. Endelig vurderedes det ikke at få landskabelige konsekvenser på grund af ejendommenes beplantning. *Ejerne* supplerede med, at den daglige trafik blot ville øges en smule i vinterhalvåret i forbindelse med kørsel til og fra jobbet.

Naturklagenævnet lagde i afgørelsen vægt på, at der var tale om to sommerhuse, der aldrig havde haft status af helårsboliger, hvorfor en tilladelse ville kræve særlige omstændigheder. Dette var ikke tilfældet. Tværtimod blev det anført, at der netop kun fandtes landbrugsejendomme i området ud over de øvrige sommerhuse, som de to pågældende sommerhuse udgjorde en integreret del af. Derudover lå området umiddelbart op til et § 3-område, der ville være ri-

¹⁶⁸ Miljøministeriet, 2002, s. 55

siko for præcedens og der var blot halvanden kilometer til et planlagt boligområde. Tilladelserne blev herefter omgjort til afslag.

I sagen blev statusændringen afslået som følge af planlægningsmæssige hensyn. Naturklagenævnet udtalte således, at ”[...] *de planlægningsmæssige forhold afgørende taler imod, at der meddeles tilladelse til at ændre status til helårsbolig* [...]”. Kommunen havde som argument for tilladelse til statusændringen anført, at sommerhusenes bygningsmæssige stand gjorde dem velegnede som helårsboliger. Dette er ikke holdbart, da man dermed gennem istandsættelse og tilbygning, som der normalt gives tilladelse til, vil kunne ”opgradere” sit sommerhus, således der ville kunne opnås tilladelse til at ændre status til helårsbolig.

Et lignende eksempel findes refereret i MAD 2003.1032, hvor Naturklagenævnet ligeledes omgjorde kommunens tilladelse til statusændring til et afslag. Her var begrundelsen, at der var tale om et sommerhus, der ikke tidligere havde været anvendt som helårsbolig, og at området ifølge regionplanen havde status af særlig landskabelig interesse. Potentielt kan en statusændring virke som en forholdsvis ubetydelig ændring, men opmærksomheden henledes i den pågældende sag på, at en eventuel statusændring til helårsbolig ville medføre mulighed for at om- eller tilbygge boligen op til 250 m² uden landzonetilladelse, jf. planlovens § 36, stk. 1, nr. 9. Statusændringen kunne dermed få en uheldig afledt effekt.

5.4 Bolig i overflødiggjorte landbrugsbygninger

Med planlovsændringen i 2002 blev der åbnet mulighed for uden tilladelse efter § 35, stk. 1 at indrette en bolig i overflødiggjorte driftsbygninger på en ejendom. Hvis der ikke er tale om en bygning, som oprindeligt er opført som driftsmæssig nødvendig for landbruget, er der imidlertid ikke tale om en fri etableringret. Dette var tilfældet i MAD 2003.721, hvorfor etableringen af 5 lejligheder i et stuehus og en del af en erhvervsvirksomhed måtte vurderes efter § 35.

MAD 2003.721 – Karise sagen

Sagen omhandlede indretningen af 5 lejligheder i et tidligere stuehus og en del af en erhvervsvirksomhed. Ejendommen havde tidligere været landbrugsejendom (husmandssted).

Kommunen havde meddelt tilladelse til indretning af 3 lejligheder i stuehuset og 2 lejligheder i erhvervsdelen. Tilladelsen blev givet på vilkår om, at der blev etableret en tilfredsstillende spildevandsrensning.

Naboerne påklagede afgørelsen, hvor der blev henvist til, at yderligere 5 lejligheder ville medføre problemer med spildevandsrensningen og bortledningen

Naturklagenævnet fandt ikke, at dette kunne begrunde et afslag, da der netop var stillet vilkår til løsning af dette. Derimod udtalte naturklagenævnet, at sagen havde nogle principielle problemer i forhold til de hensyn, der skal varetages gennem planloven. Indretningen af de 5 lejligheder ville således være en væsentlig ændret anvendelse, som kunne have stor indflydelse på lokalmiljøet, og der syntes ikke at gøre sig særlige forhold gældende, som talte for en fravigelse af praksis om at vise stor tilbageholdenhed med hensyn til etablering af nye helårsboliger i det åbne land. Hvis kommunen ønskede yderligere beboelse i det pågældende område, burde dette basere sig på en egentlig planlægning.

5. Analyse af naturklagenævnskendelser



Figur 5.5 Ældre landbrugsejendom med mulighed for at indrette bolig i overflødiggjorte driftsbygninger.

Det er således de planlægningsmæssige hensyn, der i sagen lægger til grund for afgørelsen, idet en sådan ændring i anvendelse bør ske på baggrund af en egentlig planlægning. I forhold til indretning af boliger i overflødiggjorte landbrugsbygninger er det ligeledes af betydning, at boligen ikke udstykkes. I KFE 2004.270 havde en kommune givet tilladelse til indretning og udstykning af en bolig i en tidligere driftsbygning.

Naturklagenævnet ændrede afgørelsen til et afslag og udtalte at "[...] der som udgangspunkt af bl.a. planlægningsmæssige grunde bør meddeles afslag på etablering af nye ejendomme i det åbne land, som er uden forbindelse med landbrugserhvervet." En tilladelse til udstykning ville betyde mulighed for indretning af endnu en bolig i overflødiggjorte driftsbygninger, hvilke ikke er overensstemmelse med bestemmelserne i § 37, stk. 3, om at der i flere tidligere landbrugsbygninger på en ejendom, kun må etableres en bolig i én af disse bygninger.

5.5 Udvidelse af erhvervsvirksomheder

Det følger af planlovens § 36, stk. 2, nr. 13, at byggeri til udvidelse af en mindre erhvervsvirksomhed i det åbne land, som lovligt er etableret i en tidligere landbrugsbygning, ikke kræver tilladelse efter § 35. Er disse krav ikke opfyldt, kræves der således landzonetilladelse, hvis der ønskes foretaget udvidelser. Følgende to sager illustrerer, hvilke planlægningsmæssige problemer, der kan være og har været forbundet med sådanne udvidelser siden kommunernes overtagelse af landzonekompetencen.



Figur 5.6 Virksomhed udvidet med ny lagerhal.

MAD 2004.1133 – Ilskov sagen¹⁶⁹

Kommenen havde meddelt landzonetilladelse til udvidelse af en eksisterende tømrervirksomhed med en 2.000 m² stor lagerhal. Ejendommen, der ikke var en tidligere landbrugsejendom, havde et bebygget areal på 817 m². Ejendommen var tidligere via amtslige landzonetilladelser blevet udvidet af to omgange til at omfatte det pågældende bebyggede areal.

DN's lokalkomite havde påklaget afgørelsen med henvisning til, at planlovens bestemmelser netop skal hindre etablering af industrier i den omhandlede størrelsesorden i det åbne land. Disse bør i stedet henvises til områder, som er udlagt til industri. Derudover var der ikke nogen arbejdsmæssig tilknytning til det nærliggende skovområde, hvorfor dette ikke kunne begrunde den ønskede placering. Endelig blev der henvis til uheldig præcedensvirkning.

¹⁶⁹ Sagen omhandler både landzonetilladelse og dispensation fra skovbyggelinie. Sidstnævnte behandles ikke i det følgende.

Kommunen havde begrundet tilladelsen med, at der i flere tilfælde var givet tilladelse til udvidelse af virksomheden, og at udvidelsen var nødvendig for at have et overdækket opbevaringssted til bjælker. Derudover var der stillet vilkår om beplantning. *Amtet* havde i en udtalelse henvist til, at tilladelse efter § 35 til mindre virksomheder bør gives, medmindre udvidelsen gør indgreb i landskabeligt værdifulde områder eller i øvrigt strider mod de hensyn, som landzonebestemmelserne skal varetage.

Naturklagenævnet lagde ved afgørelsen især vægt på størrelsen af den pågældende udvidelse, som nævnet ikke mente kunne karakteriseres som ”mindre”. Således blev det udtalt, at et byggeri af den pågældende størrelse normalt kun tillades på baggrund af en nærmere planlægning eller henvises til kommunens erhvervsområde. Tilladelsen blev herefter ændret til et afslag.

I planlægningsmæssig henseende er det essentielle i sagen, at den forholdsvis store udvidelse bør henvises til områder, hvor der gennem planlægningen er åbnet mulighed herfor. Der er således tale om samme problemstilling som ved sommerhussagerne, blot der i ovenstående sag selvsagt henvises til planlagte *erhvervsområder*. Både amtet og kommunen havde uden videre anset det som en ”mindre” virksomhed og i den forbindelse henvist til vejledningens anbefalinger. At de har anset den for ”mindre”, kan synes en smule besynderligt, da netop vejledningen anfører, at brottoetagearealet for mindre virksomheder maksimalt må være ca. 500 m². Afgørelsen er således helt i overensstemmelse med vejledningen, da denne anfører, at ”[...] større udvidelser til omfattende erhvervsvirksomhed eller regulær industri henvises til egentlige erhvervsområder i byzoner som er indrettet til formålet.”¹⁷⁰ Af afgørelsen fremgår det endvidere, at ejeren af den pågældende virksomhed ikke kunne have haft nogen berettiget forventning om at få tilladelsen på baggrund af amtets tidligere landzonetilladelser til udvidelse.

I MAD 2004.1127 ses en lignende sag, hvor der søges om udvidelse på 10.000 m² til en oplagsplads. Også her blev kommunens tilladelse ændret til et afslag ud fra samme betragtninger om, at størrelsen af udvidelsen gjorde, at den burde henvises til et erhvervsområde. Desuden var udvidelsen i strid med regionplanens udpegning af området som landskabelig interesse.

5.6 Aftægtsboliger

Det følger af planlovens § 36, stk. 1, nr. 12, at der kan opføres en bolig uden landzonetilladelse, når ejendommens samlede areal er over 30 ha og boligen opføres i forbindelse med et generationsskifte eller som medarbejderbolig. Hvis boligen ønskes opført væk fra den eksisterende bebyggelse, kræver det imidlertid tilladelse efter § 35 for så vidt angår udformning og beliggenhed. Ved vurderingen af om den ønskede placering kan tillades, skal der især lægges vægt på de landskabelige konsekvenser, og om området efterfølgende får karakter af spredt bebyggelse.

¹⁷⁰ Miljøministeriet, 2002, s. 68

5. Analyse af naturklagenævnskendelser

MAD 2004.805 – Almind sagen

Kommunen havde meddelt tilladelse til at opføre en aftægtsbolig ca. 140 meter væk fra eksisterende bebyggelse. Området, hvor boligen ønskedes opført, var i regionplanen udpeget som værdifuldt landskab, der ifølge retningslinierne burde ”[...] friholdes for bebyggelse og anlæg, der ikke er lokalt nødvendige.” Kommunen havde to gange tidligere meddelt afslag¹⁷¹.

DN's lokalkomite påklagede afgørelsen med henvisning til den potentielle boligs meget uheldige placering i det åbne land – boligen ville således komme til at ligge meget højt og meget synligt i landskabet. Derudover påpegedes det, at området lå umiddelbart op til et § 3 – område. Endelig ville en bolig det pågældende sted efter DN's vurdering være medvirkende til at fremme oplevelsen af spredt bebyggelse. Amtet havde i en udtalelse blandt andet meddelt, at de ville foretrække en placering umiddelbart vest for de eksisterende bygninger uden for det værdifulde landskab.

Ansøgeren fremhævede, at placeringen var valgt, da den ville falde naturligt ind i omgivelserne uden at virke dominerende, og at boligen ville blive suppleret med beplantning og haveanlæg for at skabe en helhed. Desuden var der taget hensyn til oversigtsforhold, tilkørselsforhold og let tilkobling til offentlig vandledning. Kommunen begrundede tilladelsen med, at boligen ville fremtræde som en del af den (spredte) bebyggelse, der i forvejen var i området, og at boligen ønskedes placeret i periferien af det område, der var udpeget som værdifuldt landskab og uden for § 3 - området.

Naturklagenævnet omgjorde tilladelsen til et afslag med følgende argumenter: 1) Den ansøgte placering var beliggende op ad en skov og inden for et område udpeget som værdifuldt landskab. 2) Boligen ville give området karakter af spredt bebyggelse. 3) Der var mulighed for at finde en egnet placering uden for det værdifulde landskab. 4) En tilladelse ville kunne skabe præcedens.

Samlet set har disse fire punkter således bevirket, at den ansøgte placering ikke kunne tillades. Det synes da også ganske rimeligt, da boligens placering ville have været i strid med både planlægningsmæssige, landskabelige og naturbeskyttelsesmæssige hensyn, som alle skal tillægges betydelig vægt ved landzoneadministrationen.

Lignende aspekter gør sig gældende i KFE 2005.306, hvor der ligeledes var givet tilladelse til



Figur 5.7 Aftægtsbolig i det åbne land.

en aftægtsbolig uden tilknytning til den eksisterende bebyggelse. Naturklagenævnet ændrede tilladelsen til et afslag under henvisning til at den ønskede placering i forhold til områdets natur- og landskabsværdier ikke var en bedre placering end en placering i tilknytning til ejendommens eksisterende bebyggelse. Naturklagenævnet udtalte i forbindelse med afgørelsen, at ”Udgangspunk-

¹⁷¹ Det fremgår ikke eksplicit af sagen, hvad kommunens kursskifte skyldes, men tredje gang ejeren ansøgte om landzonetilladelse blev det gjort med henvisning til landzonevejledningen, hvorefter det fremgår: ”Ved ansøgning om en bolig til et generationsskifte eller en medhjælper bør ønsket om en placering i en større afstand af de hidtidige bebyggelsesarealer efter Miljøministeriets opfattelse tillægges særlig vægt i den konkrete vurdering. Ansøgningen bør imødekommes medmindre ganske særlige omstændigheder taler imod.” [Miljøministeriet, 2002, s. 58] Herefter meddelte kommunen tilladelse.

tet efter planloven og efter Naturklagenævnets praksis er, at aftægtsboliger mv. skal ligge i tilknytning til den eksisterende bebyggelse på ejendommen. Der kræves særlige grunde til at fravige dette udgangspunkt". Dette stemmer ikke overens med vejledningen, hvoraf det fremgår, at der skal foreligge særlige omstændigheder for ikke at imødekomme en ansøgning om en ønsket placering (se fodnote 171). På baggrund af Naturklagenævnets praksis er det korte af det lange dog, at en alternativ placering tillades, hvis placeringen er lige så god eller bedre i forhold til de hensyn – specielt planlægningsmæssige og landskabelige – der skal varetages efter landzonebestemmelserne.

En tilladelse til en aftægtsbolig 110 meter fra eksisterende bebyggelse blev således stadfæstet i KFE 2003.346, idet der ikke var rimelige placeringsmuligheder nær ejendommens bebyggelse eller på ejendommens byzoneareal. Desuden var der tale om en forholdsvis stor ejendom med et omfattende kompleks af bygninger, og den påtænkte aftægtsbolig ville komme til at ligge lavt omgivet af fredsskov og park, uden at være synlig fra offentlig vej eller naboer. Der var således ikke landskabelige eller planlægningsmæssige hensyn, der talte afgørende imod.

5.7 Delkonklusion

Af kapitlet fremgår det, at der i en lang række principielle kendelser har været uoverensstemmelse mellem Naturklagenævnets praksis og kommunernes administration af landzonebestemmelserne. Konklusionerne, som kan drages af ovenstående analyse, er under indflydelse af det empiriske grundlag, som udgøres af offentliggjorte og principielle kendelser fra Naturklagenævnet. Heri ligger, at de problemer, som er blevet påpeget gennem analysen, også må forventes at være problemer i forbindelse med kommunernes landzoneadministration. Analysens resultater er i den forstand generaliserbare. Der er imidlertid ikke nogen garanti for, at *samtliche* problemer i forbindelse med landzoneadministrationen afspejles i det empiriske grundlag. Ligeledes skal man være varsom med kvantitative opgørelser. Fordi der eksempelvis er 55 procent omgørelser i de principielle kendelser, er det ikke nødvendigvis udtryk for at det er 55 procent for samtlige Naturklagenævnskendelser. Dog er det en rimelig antagelse, at der er en vis sammenhæng – er der en række principielle kendelser, som påpeger en tilside-sættelse af bestemte hensyn, må dette ligeledes være tilfældet i forbindelse med kommunernes landzoneadministration, om end der ikke kan sættes deciderede tal på det. Se i øvrigt 3.1 metode for en nærmere redegørelse vedrørende det empiriske grundlag.

Formålet med kapitlet har været at afklare nærmere hvilke hensyn, der synes problematiske i forhold til kommunernes administration af landzonebestemmelserne, og det står klart at specielt tre hensyn ofte ligger til grund for en skærpelse af kommunernes afgørelser: Planlægningsmæssige, landskabelige og naturbeskyttelsesmæssige.

I sagerne vedrørende bebyggelse i eller nær landsbyerne, var det således afgørende, at der kun burde gives tilladelse, hvis det påtænkte byggeri var beliggende inden for landsbyafgrænsningen, eller hvis der var tale om en såkaldt huludfyldning. Naturklagenævnet havde haft anled-

5. Analyse af naturklagenævnskendelser

ning til at præcisere praksis for kommunerne, som i mange tilfælde havde administreret for lempeligt for så vidt angår landzoneadministrationen ved landsbyer. Problemet opstår, hvis kommunerne lader en udvikling i landsbyerne basere sig på enkeltstående tilladelser frem for en decideret planlægning, hvorigennem der blandt andet vil være bedre mulighed for at styre udviklingen, og offentligheden vil have mulighed for at øve indflydelse.

Med hensyn til landzonetilladelser til sommerhuse og udvidelse af erhvervsvirksomheder blev der især peget på, at de pågældende bebyggelser mm. bør placeres i de områder, hvor der gennem planlægningen er åbnet mulighed for det. Endvidere viste det sig ofte, at en tilladelse var i strid med regionplanens udpegninger - især landskabelige og naturbeskyttelsesmæssige. De landskabelige og naturbeskyttelsesmæssige hensyn lå desuden i høj grad til grund for en række afgørelser vedrørende nyopførsel i det åbne land. I de angivne sager tillægges det specielt vægt, at der er set bort fra bebyggelsernes meget dominerende effekt i landskabet.

Der kan således opsummeres følgende aspekter, når der skal ses på hvilke hensyn, der synes problematiske vedrørende kommunernes landzoneadministration:

1. Der har været problemer omkring landsbyerne, hvor kommunerne har administreret for lempeligt. Der antydes hermed en tendens til, at kommunerne vejer udvikling og lokal vækst højere end hensynet til miljø, natur og landskab.
2. Kommunerne har haft en tendens til at se bort fra regionplanernes retningslinier. Også selvom disse er blevet påpeget i amternes udtalelser.
3. Kommunerne har meddelt tilladelse til bebyggelse, der bør henvises til områder, hvor der gennem planlægningen er åbnet mulighed for det. Det vil sige, at de har tilsidesat de planlægningsmæssige hensyn.
4. De landskabelige og naturbeskyttelsesmæssige hensyn synes at blive tilsidesat.

Samlet set kan det altså konstateres, at kommunerne i en lang række tilfælde har haft visse problemer med at varetage de hensyn, der skal lægges til grund ved afgørelser efter landzonebestemmelserne. Der kan ikke på baggrund af overstående analyse konkluderes noget om, hvorvidt kommunerne har været mere lempelige end amterne¹⁷², men det kan konstateres at de planlægningsmæssige, landskabelige og naturbeskyttelsesmæssige hensyn ligges til grund for omgørelse i en række af de principielle kendelser. Da der er tale om principielle kendelser,

¹⁷² Der er dog flere indikationer på, at kommunerne administrerer mere lempeligt end amterne. For det første blev dette allerede antydnet i undersøgelseerne behandlet i foranalysen. For det andet har ovenstående analyse vist, at amtet i en lang række sager er kommet med udtalelser, der ikke umiddelbart stemmer overens med kommunens landzonetilladelse. For det tredje har en række sager vist, at kommunerne har afvejet fra amternes tidligere praksis. Endelig har naturklagenævnet i NKO nr. 308 decideret påpeget, at de i en lang række tilfælde har måttet ændre tilladelser til afslag fordi kommunerne har været for lempelige. Endelig har Viceformand for naturklagenævnet, Bent Jacobsen, til Berlingske Tidende udtalt, at han ser en tendens til at kommunerne har et andet syn på landzonesagerne end amterne havde. De er således mere optaget af den snævre lokale interesse, og selv om den enkelte sag isoleret set ikke synes at have den store betydning, kan det bevirke en knopskydning, som før eller siden vil generere byspredning [Dansk Byplanlaboratorium, 2004, s. 37].

må det således formodes, jf. afsnit 3.1 *metode*, at det ofte er de nævnte hensyn, der ikke varetages tilfredsstillende i forbindelse med kommunernes enkeltsagsbehandling. Omvendt synes der ikke at være de store problemer med de øvrige hensyn (jordbrugsmæssige, rekreative, miljømæssige etc., jf. 4.3 *Hensyn ved landzoneadministrationen*), da de stort set ikke nævnes som begrundelser for omgørelserne. Dette kan enten skyldes, at kommunerne rent faktisk har varetaget de pågældende hensyn tilfredsstillende eller, at der stort set ikke har været sager, hvor sådanne hensyn har været problematiske.

Det kan for så vidt ikke undre, at de landskabsmæssige hensyn skaber problemer. Det er således sammen med de planlægningsmæssige hensyn et af de hensyn, der skal tillægges størst vægt ved administration af landzonebestemmelserne. Derudover er det amterne, der står for at udpege de værdifulde landskaber, men der kan stilles spørgsmål ved kvaliteten af denne udpegning. Således anføres det i *Landskabsvurderinger – en undersøgelse af internationale og danske metoder*, at "[...] retningslinierne er forholdsvis generelt formulerede, og de indeholder kun i begrænset omfang en beskrivelse, som afspejler de enkelte landskabsområders særlige karakteristika og sårbarhed over for landskabsændringer. De egentlige mål for områdernes udvikling fremstår ofte uklare"¹⁷³. Det er naturligvis uheldigt, hvis kvaliteten af administrationsgrundlaget ikke er i orden, da dette kan influere på de afgørelser, der skal træffes. I forbindelse med kommunalreformen, hvor kommunerne får ansvaret for planlægningen i det åbne land, kan der således være god grund til at styrke planlægningen vedrørende landskabsudpegninger. Dette er da også antydnet i landsplanredegørelsen, hvor der anføres, at der vil blive udarbejdet en vejledning¹⁷⁴ til hjælp for kommunernes varetagelse af de landskabelige interesser¹⁷⁵. Netop konsekvenserne af kommunalreformen i forhold til landzoneadministrationen behandles i efterfølgende kapitel.

¹⁷³ Caspersen et al., 2001, s. 8

¹⁷⁴ Vejledningen vil blive baseret på *landskabskaraktermetoden*, som anvendes til at beskrive et område ud fra dets naturgrundlag, kulturgrundlag samt rumlige og visuelle fremtoning. Herudfra vurderes landskabernes kvalitet og sårbarhed samt de mål, der skal eller kan sættes for de forskellige landskaber. En nærmere redegørelse for landskabskaraktermetoden findes i bilag C.

¹⁷⁵ Miljøministeriet, 2006, s. 78

6. Strukturreformen og landzoneadministration

Formålet med kapitlet er at besvare problemformuleringens andet spørgsmål. Hvilke konsekvenser har strukturreformen i forhold til landszoneadministrationen, administrationsgrundlaget og de hensyn, der skal varetages? Indledningsvis vil de overordnede principper bag reformen blive kort beskrevet. Efterfølgende behandles de tre myndighedsaktørers (stat, region, kommune) opgaver inden for plan- og reguleringssystemet, og betydningen heraf i forhold til landzoneadministrationen. Afslutningsvis vil der i delkonklusionen blive samlet op på plan- og reguleringssystemet i en helhed.

Den 27. april 2004 fremlagde regeringen sit udspil til strukturreformen, hvori den bærende filosofi var, at den fremtidige offentlige sektor skulle indrettes på borgenes præmisser og efter deres behov. Nøgleordet var i denne forbindelse et levende nærdemokrati, som ifølge regeringen skulle sikres ved dels at løse opgaverne så tæt på borgerne så muligt, således den lokale indflydelse blev øget, og dels ved at videreudvikle og styrke den decentrale offentlige sektor. Dette indebar en nedlæggelse af amterne, og den offentlige service skulle varetages af større og mere bæredygtige kommuner på over 30.000 indbyggere. I forbindelse med amternes nedlæggelse var det regeringens hensigt at oprette fem regioner, som udelukkende skulle varetage det offentlige sundhedsvæsen.¹⁷⁶

Sammen med Dansk Folkeparti bekendtgjorde regeringen efterfølgende i juni 2004 et samlet aftalegrundlag for reformen, som har dannet basis for de efterfølgende lovændringer. Med strukturreformen ønskede forligspartnerne i lighed med regeringens oprindelige udspil, at der indenfor natur- og miljøområdet blev sikret en forenklet arbejdsdeling, der "[...] skaber større lokalt engagement og ansvar omkring opgaveløsningen [...] og samtidig sikrer overordnede nationale og internationale interesser på området."¹⁷⁷ I forhold til den fysiske planlægning var aftalens mål, at den "[...] bliver enklere og i højere grad kan baseres på inddragelse af borgerne, virksomheder og interesseorganisationer i planlægningsprocessen."¹⁷⁸ Aftalen indebar en definitiv nedlæggelse af amterne, hvilket blandt andet skulle medvirke til at styrke sammenhængen mellem den fysiske planlægning og løsningen af natur- og miljøopgaver. Plan-, natur- og miljøopgaver skal som udgangspunkt samles i kommunerne, mens opgaver, som forekommer relativt sjældent, forudsætter specialviden eller hvortil, der er knyttet nationale og internationale interesser, skal varetages af staten. I forhold til regeringens første udspil har de fem regioner i den endelige aftale fået udvidet deres arbejdsområde, så de udover sundhedsområdet i fremtiden skal varetage enkelte interesser inden for plan- og sektorlovgivningen.

¹⁷⁶ Regeringen, 2004, s.

¹⁷⁷ Indenrigs- og sundhedsministeriet, 2004, s. 71

¹⁷⁸ Indenrigs- og sundhedsministeriet, 2004, s. 73

6. Strukturreformen og landzoneadministrationen

Efter strukturreformen vil der i lighed med i dag således være tre myndighedsaktører i plan- og sektorlovgivningen, men opgave- og kompetencefordelingen vil blive ændret markant. I det følgende vil der på baggrund af de vedtagne ændringer i plan- og sektorlovgivningen blive redegjort for, hvilke myndighedsopgaver stat, region og kommune skal varetage pr. 1. januar 2007. I forlængelse heraf belyses og vurderes den ændrede opgave og kompetencefordelings betydning for landzoneadministrationen.

6.1 Staten

Staten overtager som følge af strukturreformen en række opgaver fra amterne og kommunerne. I fremtiden får staten for at sikre en sammenhæng i opgavefordelingen således ansvaret for¹⁷⁹:

- Gymnasierne og HF sammen med de øvrige ungdomsuddannelser samt VUC, FVU og sygeplejerske- og radiografuddannelserne.
- En række videntcentre samles i en national videns- og specialrådgivningsorganisation.
- Det overordnede vejnet.
- Skatte- og inddrivelsesopgaverne (borgerbetjening vil forsat blive varetaget af kommunerne).
- Den generelle administration og udbetaling af EU's strukturfondsmidler.
- En række af amternes hidtidige opgaver på natur- og miljøområdet.

6.1.1 Sektorlovgivningen

Staten har efter strukturreformen forsat det overordnede ansvar inden for sektorlovgivningen og tillægges yderligere en række konkrete myndighedsopgaver. Generelt er der tre kriterier, som kendetegner myndighedsopgaverne: For det første styrkes statens rolle i forhold til opgaver, hvortil der er knyttet væsentlige nationale eller internationale interesser. For det andet tillægges staten opgaver, som relativt sjældent forekommer eller forudsætter en specialviden. Endelige bliver staten myndighed i opgaver, hvor de væsentligste hensyn er retssikkerhed og ensartethed.¹⁸⁰ Figur 6.1 viser de væsentligste af statens forvaltningskompetencer og -opgaver inden for natur- og miljøområdet.

¹⁷⁹ Indenrigs- og sundhedsministeriet, 2004, s. 9

¹⁸⁰ Indenrigs- og sundhedsministeriet, 2004, s. 71

Lov	Kort beskrivelse af kompetence(r)/opgave(r)
Miljømålsloven	Skal udarbejde vand- og Natura 2000-planerne samt et indsatsprogram, som angiver retningslinier for kommunernes efterfølgende realisering af planerne.
Vandforsyningsloven	Overtager amternes beføjelser vedrørende påbud om vandforsyningspligt og bliver overordnet myndighed for vandforsyningsplanerne.
Naturbeskyttelsesloven	Overtager amternes administration af strandbeskyttelseslinien og opgaver inden for naturovervågning.
Miljøbeskyttelsesloven	Bliver godkendelses- og tilsynsmyndighed for de miljømæssige tungeste virksomheder (Fordelingen mellem stat og kommune reguleres gennem en senere bekendtgørelse). Skal føre tilsyn med alle kommunale spildevandsudledninger samt kommunale affaldsbortskaffelsesanlæg med store forureningspotentialer. Overtager amternes pligt til at føre overordnet tilsyn med miljøtilstanden i omgivelserne.

Figur 6.1 Statens væsentligste forvaltningskompetencer og -opgaver inden for natur- og miljøområdet.

6.1.2 Planlovgivningen

Af forarbejderne til de vedtagne ændringer i planloven fremgår det, strukturreformen vil medføre en styrket landsplanlægning, idet staten vil få en mere aktiv rolle for at sikre de overordnede interesser i det nye og mere decentraliserede plansystem¹⁸¹. Statens hovedfunktioner i den fysiske planlægning kan overordnet kategoriseres i fire grupper¹⁸²: *Landsplanredegørelse, statslig indsigelsesret overfor regionale udviklingsplaner og kommuneplaner, landsplandirektiver samt statslig udmelding til kommuneplansrevision.*

Miljøministeren skal i lighed med de nuværende regler (planloven § 2, stk. 2) afgive en *landsplanredegørelse* efter nyvalg til Folketinget¹⁸³, men redegørelsen skal ikke længere rettes mod Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, men direkte mod den regionale udviklingsplanlægning og den kommunale planlægning¹⁸⁴. Dette vil ifølge lovens forarbejder betyde en styrkelse af det politiske indhold, da den vil få større betydning for regeringens overordnede politiske udmelding til, dels hvad staten selv har til hensigt at gøre, og dels hvad staten opfordrer regioner og kommuner til at agere efter¹⁸⁵. I landsplanredegørelsen fremkommer der meget præcise udmeldinger for udviklingen i specifikke geografiske områder. Kommunernes Landsforening anfører i deres høringssvar hertil, at det er afgørende, at ”[...] disse udmeldinger ikke i praksis ender med en uhensigtsmæssig begrænsning af det kommunale råderum”¹⁸⁶.

¹⁸¹ LFF – Planlov, 2005, s. 8 (Karnov Online)

¹⁸² Østergård, 2005, s. 129

¹⁸³ Ministeren kan endvidere i fornødent omfang efter de nye regler afgive en redegørelse om de landsplanmæssige interesser inden for særlige emner jf. planlovens (nye) § 2, stk. 2

¹⁸⁴ I praksis er den også tidligere blevet anvendt af amterne og kommunerne som forudsætning for den fysiske planlægning. [LFF - Planlov, 2005, s. 15 (Karnov Online)]

¹⁸⁵ LFF - Planlov, 2005, s. 16f. (Karnov Online)

¹⁸⁶ Miljøministeriet, 2006, s. 5

6. Strukturreformen og landzoneadministrationen

I relation hertil er det dog vigtigt at pointere, at en landsplanredegørelse er et politisk dokument, som udtrykker regeringens overordnede visioner for udviklingen, og ikke er et detaljeret styringsinstrument overfor kommunernes planlægning. Dette fremgår da også af forarbejderne til ændringerne i planloven, idet statslige indsigelser over for kommuneplanlægningen ikke alene kan ske på baggrund af en landsplanredegørelse.

Som det fremgår af det ovenstående, har staten ret til at gøre *indsigelse*¹⁸⁷ *mod regionernes og kommunernes planlægning*¹⁸⁸, hvilket er en pendant til statens tidligere indsigelsesmulighed overfor amternes regionplanlægning. Mulighederne for statens indsigelse er dog lidt anderledes, da bestemmelserne er en sammensmeltning af dels statens hidtidige mulighed for indsigelse mod regionplaner, og dels amternes hidtidige overvågning af den kommunale planlægning. Staten får således *pligt* til at gøre indsigelse mod regionernes og kommunernes planlægning¹⁸⁹, såfremt den er i strid med overordnede interesser. Ifølge forarbejderne dækker begrebet *overordnede interesser* over forhold, som har betydning for andre end kredsen af en kommunes indbyggere, og som ofte vil have betydning for kommende generationer. Der kan eksempelvis være tale om ”[...] at opfylde internationale forpligtigelser til at beskytte særlige naturområder, tilgodese behovet for rent drikkevand nu og i fremtiden eller varetage andre statslige sektorinteresser som landbrug, trafik og kulturmiljø.”¹⁹⁰ En overordnet interesse dækker endvidere over regler eller beslutninger som følge af landsplandirektiver¹⁹¹. Med denne definition af *overordnede interesser* vil staten formentlig sjældent være forpligtiget til eller have incitament til at gøre indsigelse mod kommuneplaner.

I relation til indsigelsesmuligheder har Miljøministeren efter planlovens § 3, stk. 4 mulighed for at overtage kommunens kompetencer til at udarbejde planer eller til at træffe afgørelse i enkeltsager (call-in-bestemmelserne), såfremt sagen enten berører en anden myndighed eller er af større betydning. Begreberne *større betydning* og *overordnet interesse* må kunne sidestilles, hvilket betyder, at ministeren ikke – som kontrolinstans – kan gribe ind i konkrete landzonesager, selvom kommuner åbenlyst har vægtet hensynet til lokale vækst og udvikling højere end natur- eller miljøhensyn. I forlængelse heraf, tilkendegav Niels Østergård¹⁹² ved en gæsteforelæsning om *Landsplanredegørelse 2006 og det nye plansystem* på Aalborg Universitet d. 30. marts i år adskillige gange, at staten ikke har til hensigt at blande sig i kommunernes planlægning og enkeltsagsbehandling på enkeltsagsniveau. Først hvis der tegner sig generelle problemstillinger, har staten til hensigt at gribe ind.

¹⁸⁷ Indsigelse skal sidestilles med at nedlægge veto. [Boeck, 2002, s. 250]

¹⁸⁸ Jf. planloven (nye) § 29.

¹⁸⁹ Endvidere får staten pligt til at gøre indsigelse mod forslag til lokalplaner i kystnærhedszonen, som er i strid med reglerne for planlægning i kystnærhedszonen jf. planloven (nye) § 29, stk. 2.

¹⁹⁰ LFF – Planlov, 2005, s. 31(Karnov Online)

¹⁹¹ De nuværende regionplansretningslinier tillægges indtil vedtagelsen af de nye kommuneplaner i år 2009 retsvirkning som landsplandirektiver, hvilket betyder, at disse retningslinier i denne overgangsperiode kan lægges til grund for en statslig indsigelse.

¹⁹² Vicedirektør for Skov- og Naturstyrelsen.

Miljøministeren får som hidtil fremover mulighed for gennem landsplandirektiver at fastsætte bindende regler for indholdet af planlægningen. Da der ikke ændres i regelsættet for ministerens beføjelser på dette område, vil landsplandirektiver enten kunne udformes således, at kommunerne i forbindelse med den kommunale planlægning står for den nærmere udmøntning af direktivets mål og hensigter. Ellers kan direktiver tildeles en udvidende retsvirkning, således indholdet af direktivet kan tillægges retsvirkning som en vedtaget kommune- eller lokalplan. Tilsvarende kan bygge- og anlægsprojekter i medfør af landsplandirektiver iværksættes uden landzonetilladelse.¹⁹³ I fremtiden forventes det, jf. forarbejderne til ændringer i planloven, at brugen af landsplandirektiver øges i forbindelse med placering af eksempelvis populære og vanskeligt lokaliserbare anlæg, som i dag varetages gennem regionplanlægningen.

Miljøministeren skal i fremtiden før hver kommunal valgperiode udarbejde en *oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen*¹⁹⁴, som skal beskrive de bindinger, der i medfør af diverse ministeriers lovgivning mv.,¹⁹⁵ er for kommuneplanlægningen. Såfremt en kommuneplan eller et kommuneplantillæg ikke indeholder de relevante retningslinier eller er i modstrid med de fremførte interesser, kan det føre til en statslig indsigelse. Hidtil har der ikke været en lignende bestemmelse i planloven, men det har dog været fast praksis, at der fra statslig side er udarbejdet en statslig udmelding til regionplanrevision omhandlende de statslige rammer for den hidtidige regionplanlægning. Den seneste udmelding af denne art var udgivelsen af *Overblik over statslige interesser i regionplanrevision 2005*, der beskrev de statslige interesser, men som ikke indeholdt detaljerede krav til, hvorledes disse skulle varetages¹⁹⁶.

6.1.3 Staten og landzoneadministration

Staten har allerede til opgave at sikre de overordnede interesser i arealanvendelsen og dermed i landzoneadministrationen. Med strukturreformens decimering af det regionale led tillægges staten dog i denne forbindelse en større opgavebyrde. Staten får til sikring af de overordnede interesser en række styringsredskaber. De kan præge det primære administrationsgrundlag (kommuneplanen) gennem landplansredegørelsen, statslige udmeldinger til kommuneplanrevision, landsplandirektiver eller ved at gøre indsigelser mod konkrete kommuneplanforslag. Endvidere kan staten direkte styre landzoneadministrationen gennem landsplandirektiver¹⁹⁷ eller ved at overtage kommunens beføjelser i enkelte sager. Statens adgang til at gøre indsigelse mod kommuneplanforslag eller til selv at overtage landzonekompetencen er dog begrænset af, at der skal være tale om sikring af overordnede interesser. Det er imidlertid tvivlsomt om udfaldet af én enkelt landzonesag nogen sinde kan betragtes som værende af over-

¹⁹³ Boeck, 2002, s. 50f.

¹⁹⁴ Planloven (nye) § 2a.

¹⁹⁵ Formålet er således at give et overblik over de interesser og hensyn, som stammer fra politisk vedtagne beslutninger i form af lovgivningen, handleplaner, sektorplaner, landsplanbeslutninger samt aftaler indgået mellem stat og kommuner. [LFF – Planlov, 2005, s. 16 (Karnov Online)]

¹⁹⁶ Miljøministeriet, 2002 (A), forord

¹⁹⁷ Se afsnit 4.3 *Hensyn ved landzoneadministrationen* under planlægningsmæssige hensyn for eksemplificering af brugen af landsplandirektiver i forhold til administrationen af landzonebestemmelserne.

6. Strukturreformen og landzoneadministrationen

ordnet interesse, hvorfor en statslig indblanding i enkelte sager næppe kan anses for sandsynlig.

Kommunerne er i deres administration af landzonebestemmelserne jf. miljømålslovens §§ 3¹⁹⁸ og 48 bundet af vand- og Natura 2000-planerne, som udarbejdes af staten. Der vil ikke være en kontrol af, om kommunerne meddeler zonetilladelser i strid med vand- og Natura 2000-planerne eller landsplanlægningen generelt, hvorfor kommunerne selv er ansvarlig herfor.

6.2 Regionerne

Med strukturreformen reduceres det regionale led indenfor plan- og reguleringssystemet kraftigt. I regeringens første udspil til reformen blev der ikke opereret med et regionalt led indenfor plan- og reguleringssystemet, da regionsrådene i første omgang kun var tiltænkt en rolle indenfor sundhedssektoren. I de vedtagne lovændringer har regionerne, jf. regionslovens § 5¹⁹⁹ dog fået tildelt opgaver inden for:

- Sundhedsområdet.
- Det sociale område.
- Undervisningsområdet.
- Trafikområdet.
- Natur- og miljøområdet.
- Den regionale udvikling/fysik planlægning.

6.2.1 Sektorlovgivningen

Det er alene de sidste to punkter, som er interessante i forhold til den ændrede kompetence- og opgavefordeling i relation til landzonebestemmelserne²⁰⁰. I dette afsnit vil der blive redegjort for regionernes rolle inden for natur- og miljøområdet, mens regionernes opgaver og kompetencer inden for den regionale udvikling/fysiske planlægning bliver behandlet i det efterfølgende afsnit. Regionernes forvaltningskompetencer og -opgaver inden for natur- og miljøområder fremgår af figur 6.2.

¹⁹⁸ Kommunerne er endvidere forpligtet til at gennemføre vandplanernes indsatsprogrammer.

¹⁹⁹ Bestemmelsen indeholder alene en oversigt over de opgaver, der i anden lovgivning er henlagt til regionsrådene, hvorfor hjemlen til opgavevaretagelsen findes i sektorlovgivningen. Regionslovens § 5, stk. 2 fastslår dog, at regionerne ikke kan varetage andre opgaver end de i § 5, stk. 1 nævnte, hvilket betyder, at de almindelige kommunalfuldmagtsregler ikke finder anvendelse på regionerne. [LFF – Regionslov, 2005, s. 14 (Karnov Online)]

²⁰⁰ I forbindelse med administrationen af landzonebestemmelserne skal der jf. afsnit 4.3 *Hensyn ved landzoneadministrationen* inddrages trafikale hensyn i behandlingen af landzonesager. Regionens opgaver i forhold til trafikområdet består dog i, at de skal oprette regionale trafikselskaber, som primært får ansvaret for den kollektive busstrafik i regionen, hvilket ikke har betydning for landzoneadministrationen.

Lov	Kort beskrivelse af kompetence(r)/opgave(r)
Miljømålsloven	Mulighed for at komme med indspil til statens vand- og Natura 2000-planer. Koordinationsrolle i forhold til kommunernes indspil til statens vand- og Natura 2000-planer samt til kommuners konkrete handleplaner i forlængelse heraf.
Vandforsyningsloven	Koordinationsrolle i forhold til kommunernes indsatsplanlægning.
Jordforureningsloven	Kortlægning, overvågning, prioritering og oprydning af forurenede grunde samt opgaver i tilknytning hertil.
Råstofloven	Kortlægning af råstofforekomster, udarbejdelse af råstofplaner.

Figur 6.2 Regionernes væsentligste forvaltningskompetencer og -opgaver inden for natur- og miljølovgivningen.

Regionernes rolle inden for råstofområdet er den mest iøjefaldende i forhold til landzoneadministrationen, da regionerne her direkte får indflydelse på administrationsgrundlaget. Grunden til at placere råstofkortlægningen og råstofplanlægningen ved regionerne har ifølge forarbejderne til ændringerne i råstofloven været, at denne opgave dels nødvendigvis må omfatte et større geografisk område, og dels at der stilles krav til en særlig ekspertise inden for det råstofgeologiske område²⁰¹. Kort- og planlægningen af råstofindvindingen skal fremover udmøntes i en ny sektorplan (råstofplan), som er bindende overfor kommunernes planlægning i medfør af planloven og kommunernes efterfølgende administration af ansøgninger om tilladelse til råstofindvinding, og som indholdsmæssig vil svare til de hidtidige retningslinier for råstofindvinding i regionplanen. Råstofplanens bindende karakter betyder, at der er fastlagt regler for tilblivelsesproceduren, således råstofplanen er underlagt krav om offentligheds- og høringsfaser.²⁰²

6.2.2 Planlovgivningen

Regionerne skal efter strukturreformen i forhold til den fysiske planlægning varetage regionale udviklingsopgaver og fungere som en regional udviklingsdynamo. Med strukturreformen indføres de regionale udviklingsplaner, som er en helt ny plantype. De regionale udviklingsplaner skal udarbejdes af de fem nye regionsråd, som inden for det første halvår af deres valgperiode skal offentliggøre et forslag til udviklingsplanen. Udviklingsplanerne skal ikke detailstyre den kommunale planlægning, som regionplanerne tidligere har gjort, men derimod medvirke til at fremme regionernes vækst og bæredygtige udvikling på et nyt og strategisk niveau.²⁰³ Udviklingsplanerne skal indeholde regionsrådets vision for den samlede fremtidige udvikling af regionens byer, landdistrikter og udkantsområder samt indenfor de sektorområder, som fremgår af figur 6.3. Udviklingsplanen får derfor visse lighedstræk med landplansredegørelsen, hvor regeringen fremlægger en vision for hele landets udvikling.

²⁰¹ I øvrigt har den viden, som skal ligge til grund for kortlægningen og planlægningen, en sammenhæng med den viden, der anvendes i jordforureningssager, hvilket gør placeringen af opgaver inden for dels råstoffer og dels jordforurening under samme myndighed naturlig. [LFF – Råstofloven, 2005, s. 2 (Karnov Online)]

²⁰² LFF – Råstofloven, 2005, s. 2 og 5f. (Karnov Online)

²⁰³ LFF – Planlov, 2005, s. 10f. (Karnov Online)

6. Strukturreformen og landzoneadministrationen

Sektor	Beskrivelse
Natur & miljø, inkl. rekreative formål	Planen skal særlig angive udviklingen af potentialerne indenfor miljø, natur, landskab og rekreative formål. Forudsætninger for opstilling af visioner er primært planer, som er udarbejdet i henhold til miljømålsloven, vandforsyningsloven, samt de gældende regler for beskyttelse efter eks. naturbeskyttelsesloven. Et eksempel på en vision kan være ønsket om at sikre en koordinering og udvikling af en økologisk forbindelse mellem to naturområder, beliggende i hver sin kommune.
Erhverv, inkl. Turisme	Med hensyn til erhvervsområdet skal udviklingsplanerne baseres på vækstforaenes ²⁰⁴ erhvervsudviklingsstrategier, som tager afsæt i regionens vækstvilkår på baggrund af dens styrker og svagheder i forhold til erhvervsstrukturen.
Beskæftigelse	Planen skal inddrage beskæftigelsesrådets arbejde med at overvåge og analysere udviklingen på arbejdsmarkedet med henblik på at sikre resultater og effekter af beskæftigelsesindsatsen
Uddannelse	Regionsrådet har ret til at foreslå placering af nye ungdomsuddannelser. Derfor vil det være hensigtsmæssigt, såfremt rådets ønsker hertil behandles i planen i forhold til visionen for by- og erhvervsudviklingen i regionen.
Kultur	For at styrke kulturelle aktiviteter i regionen, har rådet mulighed for igangsættelsen af kulturelle tilbud. I denne forbindelse kan kulturtilbud med regional udviklingseffekt indarbejdes i planen.

Figur 6.3 Kortfattet beskrivelse af hvilke emner udviklingsplanerne skal beskrive. [LFF – Planloven, 2005, s. 20f. (Karnov Online)]

Udviklingsplanen skal således ud fra en helhedsvurdering binde de regionale organers udarbejdede planer og strategier sammen og udgøre et inspirationsgrundlag samt fungere som en samlet vifte af udviklingsinitiativerne i regionen²⁰⁵.

I planloven er der ikke fastlagt nærmere bestemmelser for grundigheden og omfanget af behandlingen af de enkelte sektorområder. Dette skyldes, at regionernes forudsætninger og behov er forskellige, hvorfor det må forventes, at regionernes vægtning af områderne vil variere med det resultat til følge, at der vil blive en uensartethed i udviklingsplanerne på tværs af regionerne.²⁰⁶ Der eksisterer dog en række formelle krav til indholdet af udviklingsplanerne. For det første skal udviklingsplanen indeholde kortbilag, som ikke er retlig bindende, men som blot skal illustrere visionerne for den fremtidige udvikling af regionerne, og dermed ikke indeholde præcise udpegninger i forhold til arealdisponeringen²⁰⁷.

²⁰⁴ Vækstforaene nedsættes efter erhvervsfremmeloven og skal inddrage det lokale erhvervsliv, regionerne, kommunerne, arbejdsmarkedets parter samt videns- og uddannelsesinstitutionerne. [LFF – Regionsloven, 2005, s. 14 (Karnov Online)]

²⁰⁵ LFF – Planlov, 2005, s. 10 (Karnov Online)

²⁰⁶ LFF – Planlov, 2005, s. 20 (Karnov Online)

²⁰⁷ LFF – Planlov, 2005, s. 21 (Karnov Online)

For det andet skal udviklingsplanen redegøre for de handlinger, som skal ske som opfølgning på planerne. Regionsrådets muligheder for at realisere udviklingsplanerne fremgår af figur 6.4. I relation til figur 6.4 er det vigtigt at notere sig, at kommunerne i medfør af punkt a ikke er forpligtet til at følge rådets forslag. Rådets mulighed, jf. figurens punkt f, for at gøre indsigelse²⁰⁸ mod kommuneplaner, der er i strid med udviklingsplanen udspringer af, at kommuneplanen skal udmøntes indenfor rammerne af udviklingsplanen²⁰⁹. Indsigelsen

- a) Kan opstille forslag til nye planinitiativer over for staten og kommunerne inden for regionen,
- b) Kan med hjemmel i sektorlovgivning yde økonomisk støtte til projekter, der understøtter udviklingsplanen.
- c) Kan gøre en indsats på beskæftigelsesområdet.
- d) Kan igangsætte kulturtilbud med regional udviklingseffekt.
- e) Kan indstille om placeringen af nye ungdomsuddannelser.
- f) Kan gøre indsigelse mod kommuneplaner, som er i strid med beskrivelsen af den regionale udviklingsplan.

Figur 6.4 Regionsrådets muligheder for at realiserer udviklingsplanen. [LFF - Planlov, 2005, s. 11 (Karnov Online)]

skal være båret af overordnede hensyn til den samlede udvikling i regionen, herunder hensynet til en bæredygtig udvikling. Som et eksempel herpå, angives der i forarbejderne følgende; *"[...] et regionsråd kan gøre indsigelse mod udlægning af et areal til en større forurenende virksomhed eller til en vindmøllepark, hvis det kan begrundes, at anlægget eller vindmølleparken vil ødelægge et landskabsområde, der er væsentlig for den regionale udviklingsplans ønsker for den fremtidige udvikling af friluftslivet, der vil kunne trække turister til området."*²¹⁰

Da kortbilagene ikke er retlige bindende, kan de ikke lægges til grund for indsigelse overfor kommuneplanlægningen, og regionsrådene kan generelt ikke modsætte sig udlægningen af arealer til eksempelvis forurenede virksomheder²¹¹. I øvrigt fremgår det af forarbejderne, at regionsrådenes anvendelse af indsigelsesmuligheden forventes at blive minimal, da udviklingsplanerne skal udarbejdes i tæt dialog²¹² med kommunerne²¹³.

De handlinger, som regionsrådene gør rede for som opfølgning på udviklingsplanen, skal betragtes som intentioner, hvorfor redegørelsen dels ikke kan anses som værende udtømmende og dels ikke forpligter regionsrådene til at iværksætte og gennemføre de anførte handlinger²¹⁴.

²⁰⁸ I tilfælde af regionsrådets indsigelse mod en kommuneplan, kan planen ikke endelig vedtages, før der er opnået enighed mellem partnerne. Såfremt der ikke kan opnås enighed, træffer miljøministeren afgørelse i sagen.

²⁰⁹ Planloven (nye) § 11, stk. 4

²¹⁰ LFF – Planlov, 2005, s. 32 (Karnov Online)

²¹¹ LFF – Planlov, 2005, s. 21 (Karnov Online)

²¹² Det forventes, at der skabes en løbende dialog mellem kommunerne og regionen om de regionale udviklingsplaner. Dialogen skal forankres i de kontaktudvalg, som nedsættes mellem kommunerne og de enkelte regioner i medfør af regionslovens § 6. Kontaktudvalget skal ligeledes medvirke til at sikre den nødvendige koordination mellem kommunerne i planlægningen. [LFF – Regionslov, 2005 (Karnov Online), s. 14]

²¹³ LFF – Planlov, 2005, s. 32 (Karnov Online)

²¹⁴ LFF – Planlov, 2005, s. 21 (Karnov Online)

6. Strukturreformen og landzoneadministrationen

6.2.3 Regionerne og landzoneadministration

Med strukturreformen indskrænkes det regionale led i plan- og sektorlovgivningen væsentligt, da regionerne primært kommer til at spille en koordinerende og overordnet rolle. Således forsvinder den delvise regionale kontrol med kommunernes landzoneadministration, som amterne tidligere har ført gennem regionplanerne, udtalelserne og ofte ved at påklage tvivlsomme kommunale landzoneafgørelse til Naturklagenævnet.

Kommunerne er ikke forpligtigede til at virke for udviklingsplanernes gennemførelse, hvilket betyder, at udviklingsplanerne ikke kan tillægges betydning i kommunernes administration af enkeltsagsbehandlingen og dermed ved landzoneadministrationen. Dette betyder dog ikke, at udviklingsplanerne ikke kan have betydning for landzoneadministrationen, da kommuneplanen ikke må stride imod beskrivelsen af den ønskede udvikling i udviklingsplanen. Således bidrager udviklingsplanerne til processen forud for kommuneplanlægningen (ofte som koordinater mellem flere kommuner) og præger dermed arealdisponeringen i kommuneplanen, hvilket har stor betydning for landzoneadministrationen. Udviklingsplanen er dog et strategisk værktøj for udviklingsaktiviteterne i regionen og vil ikke kunne styre udviklingen i detaljer i forhold til arealanvendelsen (hvor skal hvad placeres). Dette må betyde, at kommunerne ikke i særlig stor udstrækning er bundet af udviklingsplanerne.

I forhold til sektorlovgivningen inden for natur- og miljøområdet er det kun regionernes kompetencer og opgaver i henhold til råstofloven, som direkte har betydning for administrationen af landzonebestemmelserne. Kommunerne er ved administration således bundet af regionernes råstofplaner.

6.3 Kommunerne

Antallet af kommuner reduceres med strukturreformen fra de nuværende 271 til 98 kommuner. Som følge af det regionale ledes decimering får de nye og større kommuner ansvaret for en lang række nye opgaver²¹⁵:

- Skal tildele og finansiere alle sociale tilbud.
- Større rolle på sundhedsområdet – genoptræning.
- Større rolle i beskæftigelsesindsatsen.
- Opgaver i forhold til erhvervsservice.
- Specialundervisningen samles i kommunerne.
- Større ansvar for kulturtilbud.
- Større ansvar på trafikområdet - veje og kollektiv trafik.
- Større ansvar for fysisk planlægning i kommunen.
- Større ansvar på natur- og miljøområdet.

²¹⁵ Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004, s. 7f.

6.3.1 Sektorlovgivningen

Med strukturreformen får kommunerne overdraget de konkrete og borgerrettede opgaver indenfor natur- og miljøområdet, således kommunerne i fremtiden vil udgøre den samlede myndighedsportal overfor borgeren, som har været et af hovedargumenterne bag reformen. Kommunerne overtager derfor de fleste af de nuværende amtslige opgaver indenfor natur- og miljøområdet, hvilket fremgår af figur 6.5.

Lov	Kort beskrivelse af kompetence(r)/opgave(r)
Miljømålsloven	Skal på grundlag af vand- og Natura 2000-planerne udarbejde handleplaner for den konkrete indsats. (Miljøministeren og nabokommuner har indsigelsesret)
Vandforsyningsloven	Overtager de fleste af amternes hidtidige beføjelser, således kommunen er myndighed for indsatsplanlægningen og indvindingstilladelser (tidligere delt mellem amterne og kommunerne).
Vandløbsloven	Bliver vandløbsmyndighed for de tidligere amtslige vandløb.
Naturbeskyttelsesloven	Overtager de fleste af amternes hidtidige beføjelser, således kommunerne eksempelvis skal administrere: - Beskyttede naturtyper efter lovens § 3. - Reglerne vedrørende bygge- og beskyttelseslinierne (med undtagelse af strandbeskyttelseslinien). - Administration af Natura 2000-områderne, herunder en forpligtigelse til at realisere de kommunale handleplaner jf. miljømålsloven.
Miljøbeskyttelsesloven	Overtager hovedparten af den konkrete myndighedsudøvelse. Blandt andet: - Grundvandsbeskyttelse, vandindvinding og spildevandsudledning. - Pligt til at følge op på indsatsplanlægningen. - Godkendelse og tilsyn med visse særlige forurenede virksomheder.
Råstofloven	Skal i overensstemmelse med råstofplanen administrere indvindingstilladelser samt føre tilsyn med overholdelse af tilladelserne.

Figur 6.5 Kommunernes væsentligste forvaltningskompetencer og -opgaver inden for natur- og miljølovgivningen.

6.3.2 Planlovgivningen

Med udgangspunkt i ønsket om en mere enkel fysisk planlægning og øget borgerinddragelse bliver kommuneplanen i fremtiden det vigtigste plandokument. Den nye kommuneplan forenkler den fysiske planlægning ved, at borgere i fremtiden kan finde alle sammenfattende planregler og begrænsninger i arealanvendelsen i netop kommuneplanen²¹⁶. Denne forenkling af den fysiske planlægning vil medføre et større incitament for en øget borgerinddragelse, da rammerne for arealanvendelsen fastlægges så tæt på borgeren som muligt. Desuden vil den fysiske planlægning i højere grad kunne varetages i samspil med sektorlovgivningen, da kommunerne, som tidligere omtalt, bliver den samlede myndighed inden for natur- og miljøområdet. For yderligere at forenkle borgerens adgang til information om begrænsninger i arealanvendelsen er der indført skærpede krav til kommuneplanens redegørelsesdel. Kommunen skal således fremover redegøre for sammenhængen til andre beslutninger og anden planlæg-

²¹⁶ Østergård, 2005, s.

6. Strukturreformen og landzoneadministrationen

ning, hvorved kommuneplanen bliver en oversigt over dels kommunens egne beslutninger og dels de begrænsninger, som følger af regionale eller statslige beslutninger.²¹⁷

Den nye kommuneplan skal styre udviklingen i såvel byerne som det åbne land, hvilket betyder, at den nye kommuneplan i et vist omfang kan karakteriseres som en sammensmeltning af den traditionelle kommuneplan samt den nuværende regionplan. De indholdsmæssige krav til den nye kommuneplan afspejler denne sammensmeltning. Kommuneplanen skal i fremtiden fortsat indeholde en hovedstruktur, hvori de overordnede mål for udviklingen og arealanvendelsen skal fremgå²¹⁸. Ligeledes skal kommuneplanen indeholde de traditionelle rammer (i form af detaljerede retningslinier med hensyn til eksempelvis arealanvendelse, bebyggelses-

Kommuneplanen skal indeholde retningslinier for:

- 1) udlægning af arealer til byzoner og sommerhusområder,
- 2) beliggenheden af områder til forskellige byformål, f.eks. boligformål, erhvervsformål, beliggenheden af offentlige institutioner, serviceformål, byomdannelsesområder m.v.,
- 3) den kommunale detailhandelsstruktur, herunder afgrænsning af den centrale del af en by eller bydel og eventuelle aflastningsområder, samt fastsættelse af det maksimale bruttoetageareal til butikformål og maksimale bruttoetagearealer for de enkelte butikker i de enkelte områder, jf. §§ 5 c-5 e,
- 4) beliggenheden af trafik anlæg,
- 5) beliggenheden af tekniske anlæg,
- 6) beliggenheden af områder til virksomheder m.v., hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav,
- 7) beliggenheden af de i § 11 g nævnte anlæg,
- 8) sikring af, at støjbelastede arealer ikke udlægges til støjfølsom anvendelse, medmindre den fremtidige anvendelse kan sikres mod støjgener, jf. også § 15 a,
- 9) beliggenheden af arealer til fritidsformål, herunder kolonihaveområder og andre rekreative områder,
- 10) varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser, herunder udpegningen og sikringen af særligt værdifulde landbrugsområder,
- 11) beliggenheden af skovrejsningsområder og områder, hvor skovtilplantning er uønsket,
- 12) lavbundsarealer, herunder beliggenheden af lavbundsarealer, der kan genoprettes som vådområder,
- 13) varetagelsen af naturbeskyttelsesinteresserne, herunder beliggenheden af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, økologiske forbindelser samt af potentielle naturområder og potentielle økologiske forbindelser,
- 14) sikring af kulturhistoriske bevaringsværdier, herunder beliggenheden af værdifulde kulturmiljøer og andre væsentlige kulturhistoriske bevaringsværdier,
- 15) sikring af landskabelige bevaringsværdier og beliggenheden af områder med landskabelig værdi, herunder større, sammenhængende landskaber,
- 16) sikring af geologiske bevaringsværdier, herunder beliggenheden af områder med særlig geologisk værdi,
- 17) anvendelsen af vandløb, søer og kystvande,
- 18) arealanvendelsen i kystnærhedszonen i overensstemmelse med bestemmelserne i § 5 a, stk. 1, og § 5 b, og
- 19) realisering af regler eller beslutninger efter lovens §§ 3 og 5 j

Figur 6.6 *Kataloget over de emner, der skal fastlægges retningslinier for i kommuneplanen, som en konsekvens af regionsplanens afskaffelse. [Planlovens (nye) § 11a]*

procent mv.) for indholdet af lokalplanerne i de enkelte områder af kommunen.²¹⁹ Som et nyt og tredje element skal der i kommuneplanen fremgå retningslinier for en række emner, som er gengivet ved figur 6.6.

Kommuneplanen skal således indeholde retningslinier for en lang række af forhold, som skal indgå i administrationsgrundlaget for kommunernes landzonebestemmelser. Ifølge forarbejderne får kommunerne derved i forhold til landzoneadministrationen (og generelt i forhold til enkeltsagsbehandlingen) ”[...] i højere grad end tidligere mulighed for at fastlægge målene

²¹⁷ Witt, 2005, s. 160

²¹⁸ I sagens natur vil hovedstrukturen behandle nye emner, eftersom det åbne land inddrages i kommuneplanen. [Witt, 2005, s. 159]

²¹⁹ Witt, 2005, s. 158f.

for udviklingen i hele kommunen og for at deltaljere disse i relation til deres administration af tilladelser, dispensationer og godkendelser i henhold til lovgivningen samt i forhold til handlingsplaner efter miljømålsloven, naturforvaltning, støtteordninger m.v. i det åbne land.”²²⁰

For at kommunerne i større grad skal kunne deltaljere kommuneplanen i forhold til administrationen af eksempelvis landzonebestemmelserne, er det dog en forudsætning, at kommunerne har den nødvendige kompetence/metode/ressource til rådighed. I bilag C er der beskrevet, hvordan der arbejdes med udarbejdelse af et redskab, som skal medvirke til en mere kvalificeret sikring af de landskabelige værdier.

6.3.3 Kommunen og landzoneadministrationen

Kommuneplanen bliver efter strukturreformen det vigtigste grundlag for landzoneadministrationen, da indholdet af regionplanen – som en konsekvens af afskaffelse af en deltaljeret regional planlægning – i fremtiden skal indarbejdes i kommuneplanen. Hermed bliver kommuneplanen den bærende plantype for udviklingen og arealanvendelsen af det åbne land, og kommunerne får således både plan- og myndighedskompetencen i det åbne land. Kommunerne overtager desuden de fleste af amternes nuværende kompetencer og opgaver inden for natur- og miljøområdet. Denne kompetence- og opgavefordelingen skal sikre et lokalt engagement og ansvar omkring opgaveløsningen, men den mindsker afstanden mellem beslutningstager og borger, hvilket øger risikoen for, at hensyn til lokal vækst og udvikling vægtes højere end hensynet til natur, miljø og landskab.

Med kommunerne som den samlende plan- som kompetencemyndighed er der bedre muligheder for en mere helhedsorienteret planlægning, idet målene for udviklingen i hele kommunen nemmere kan fastlægges og omsættes i deltaljerede retningslinier, som kan danne basis for den efterfølgende sagsbehandling i det åbne land. Dette gælder både for generelle retningslinier og for mere specifikke retningslinier for mindre geografiske områder. I forhold til landzoneadministrationen er dette dog ikke automatisk ensbetydende med en styrket eller mere kompetent varetagelse af hensynene bag landzonebestemmelserne. Men hvis kommunerne administrerer i overensstemmelse med kommuneplanen burde der blive færre sager, hvor Naturklagenævnet af planlægningsmæssige grunde (konkret forstand) skærper udstedte landzonetilladelse.

6.4 Delkonklusion

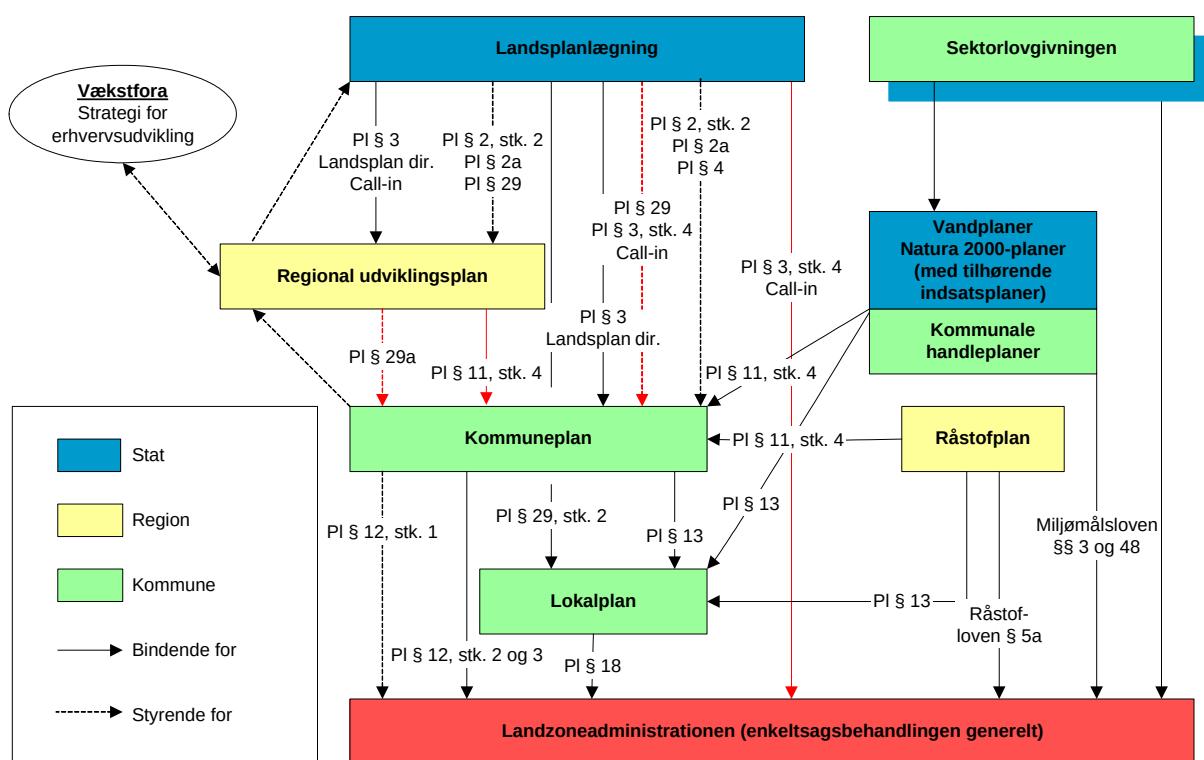
Plan- og reguleringssystemet vil med strukturreformen blive yderligere decentraliseret for at sikre et tættere samspil mellem den fysiske planlægning, forskellige interesser og sektorlovgivningen. Som en konsekvens af dette nedlægges amterne, som hidtil har besiddet en lang række kompetencer og opgaver i tilknytning til plan- og reguleringssystemet. Ved reformens ikrafttræden pr. 1. januar 2007 vil der dog forsat være tre myndighedsaktører i plan- og sek-

²²⁰ LFF – Planlov, 2005, s. 12

6. Strukturreformen og landzoneadministrationen

torlovgivningen, men det regionale leds opgaver og kompetencer vil være stærkt decimeret. Det nye regionale led vil bestå af fem nye regioner, som i forhold til plan- og reguleringssystemet primært skal fungere i en koordinerende rolle.

Med undtagelse af kompetencer og opgaver i medfør af jordforureningsloven og råstofloven, som overtages af regionerne, overføres de amtslige opgaver på natur- og miljøområdet samt inden for den fysiske planlægning til kommunerne. Kommuneplanen bliver den bærende plantype, hvori alle sammenfattende planregler og krav til arealanvendelsen i kommunen findes. Staten overtager dog de amtslige kompetencer og opgaver, hvortil der er knyttet internationale forpligtigelser eller overordnede nationale interesser. Konkret skal staten blandt andet udarbejde vand- og Natura 2000-planer, administrere strandbeskyttelseslinien og klitfredningen samt godkende og føre tilsyn med de miljøtungeste virksomheder.



Figur 6.7 Illustration over plan- og reguleringssystemet i forhold til landzoneadministrationen.

[Lavet med inspiration fra Enemark, 2006 (i) og Østergård, 2005, s. 129]

I figur 6.7 er plan- og reguleringssystemet efter strukturreformen illustreret i forhold til landzoneadministrationen. I figuren arbejdes der med fuldt optrukne og stiplede pile, som repræsenterer, hvad der henholdsvis er bindende og styrende for det led, som pilen peger hen til. De røde pile repræsenterer de bindinger/styringer, hvor betydningen efter vores vurdering i praksis vil være minimal eller sjældent anvendt.

Miljøministerens pligt til efter planlovens § 29 at gøre indsigelse overfor kommuneplaner, der er i strid med overordnede interesser, må formodes at blive bragt til anvendelse i begrænset omfang. Denne formodning bygger dels på, at der skal være tale om overordnede interesser og dels, at staten formentlig ikke har incitament til at blande sig i kommunernes planlægning. Sidstnævnte understøttes af Niels Østergårds tilkendegivelse om, at staten ikke har til hensigt at blande sig i de enkelte kommuners planlægning og enkeltsagsbehandling. Først hvis der tegner sig generelle problemstillinger, har staten til hensigt at gribe ind gennem en generel styring. Dette kan eksempelvis ske via landsplandirektiver eller gennem den statslige udmelding til kommuneplanrevision. Statens forventes af samme grund at være tilbageholdenhed med at udnytte hjemlen i planlovens § 3, stk. 4 til at overtage kommunernes beføjelser som enten planmyndighed eller som myndighed i enkeltsagsbehandlingen.

Den regionale udviklingsplans bindende og styrende karakter overfor kommuneplanen er tvivlsom som konsekvens af, at udviklingsplanen dels er en helt ny plantype og dels af de åbne rammer, som findes for udviklingsplanerne i planloven. Det fremgår af planlovens § 11, stk. 4, at kommuneplanen ikke må stride imod beskrivelsen af den ønskede udvikling i udviklingsplanen samt af planlovens § 29a, at regionerne har mulighed for at gøre indsigelse mod kommuneplanforslag, såfremt de er i uoverensstemmelse med den regionale udviklingsplan. Men da udviklingsplanerne er tænkt som et strategisk værktøj for udviklingsaktiviteterne i regionen og ikke skal indeholde arealregulerende planlægning, bliver kommunerne efter vores vurdering ikke i særlig stor udstrækning bundet heraf. Endvidere er det fra lovgivers side anført, at regionernes indsigelsesmulighed overfor kommuneplanen sjældent må forventes at blive anvendt, da kommunerne skal inddrages i udarbejdelsen af udviklingsplanerne. Kommunerne er ikke forpligtede til at virke for udviklingsplanens gennemførelse i enkeltsagsbehandlingen, hvorved udviklingsplanen ikke kan tillægges vægt i landzoneadministrationen.

Sammenfattende betyder strukturreformens ændringer i plan- og reguleringssystemet, at kommunerne tillægges et langt større spillerum i forhold til landzoneadministrationen. Dette skyldes følgende faktorer:

- Kommunernes planområde udvides til både at omfatte byerne og det åbne land, hvilket betyder, at kommuneplanen i fremtiden skal indeholde mål og retningslinier for udviklingen og arealanvendelsen i det åbne land. Sammenholdt med kommunernes nye kompetencer og opgaver inden for natur- og miljøområdet får kommunerne i højere grad mulighed for at fastlægge en samlet målsætning for udviklingen i hele kommunen, og i forlængelse heraf deltajere planlægningen i forhold til den efterfølgende enkeltsagsbehandling.
- Reduceringen af det regionale leds kompetencer og opgaver inden for plan-, natur- og miljøområdet. Blandt andet skal kommunerne ikke længere virke for planlægningen på regionalt niveau. Endvidere vurderes udviklingsplanernes binding for kommuneplanlægningen som minimal, da udviklingsplanen i stedet for i en deltaljeret planlæg-

6. Strukturreformen og landzoneadministrationen

ning tager afsæt i en strategisk planlægning. Samlet set forsvinder den kontrol, som amterne har ført gennem regionplanlægningens arealdisponering og høringssvarene samt i rollen som part – og dermed klageberettiget – i landzonesager.

- Selvom der i forbindelse med strukturreformen bliver talt om en styrket landsplanlægning, vil staten formentlig ikke blande sig i kommunernes konkrete administration af landzonebestemmelserne. Kan der med tiden spores nogle generelle problemstillinger herved, forventes staten at gribe ind gennem landsplansdirektiver, statslig udmelding til kommuneplanrevision mm.

7. Konklusion

Formålet med kapitlet er at få samlet op på projektets problemformulering. Der er således to overordnede spørgsmål, der vil blive besvaret. Dels om der kan spores problemer i forhold til kommunernes landzoneadministration og de hensyn, der skal varetages, og i givet fald hvilke. Dels hvilke konsekvenser strukturreformen har i forhold til landzoneadministrationen, administrationsgrundlaget og de hensyn, der skal varetages.

Ved ændringen af planloven i 2002 blev kommunerne landzonemyndighed for hele landet. I den forbindelse blev der fremsat mange bekymringer om, at kommunerne ville føre en mere lempelig landzoneadministration end amterne til skade for miljø, natur og landskab. Ud fra undersøgelser af kommunernes landzoneadministration, har det imidlertid ikke vist sig muligt entydigt at påvise, hvorvidt dette har været tilfældet. Det er imidlertid heller ikke nødvendigvis problematisk med øget byggeri og ændret anvendelse i det åbne land, hvis det blot sker i overensstemmelse med de hensyn, der skal varetages gennem landzonebestemmelserne. Dette førte frem til det første punkt i problemformuleringen: *Kan der spores problemer i forhold til kommunernes landzoneadministration og de hensyn, som skal varetages, og i givet fald hvilke?*

Inden besvarelsen af første punkt blev rammerne for landzoneadministrationen beskrevet. Der blev således redegjort for de generelle forvaltningsretlige principper forvaltningen er underlagt ved enkeltsagsbehandlingen: Legalitetsprincippet, magtfordrejningslæren, lighedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Derefter blev fokus rettet specifikt mod landzoneadministrationen, med henblik på at afklare hvilke hensyn, der skal varetages ved afgørelser efter landzonebestemmelserne.

Den deciderede besvarelse af problemformuleringens første punkt skete på baggrund af de offentliggjorte og principielle kendelser i Naturklagenævnet, og det kunne konstateres, at der overordnet set var tre hensyn, som synes at være problematiske i forhold til kommunernes landzoneadministration: Planlægningsmæssige, landskabelige og naturbeskyttelsesmæssige. Derimod synes der ikke generelt at være problemer i forhold til de øvrige hensyn såsom jordbrugsmæssige, rekreative, kulturhistoriske eller trafikale.

I forhold til de planlægningsmæssige hensyn, bestod problemstillingerne hovedsagelig i, at kommunerne tilsidesatte de regionale retningslinier, specielt inden for landskabelige og naturbeskyttelsesmæssige interesser. Desuden var der eksempler på, at der var blevet givet landzonetilladelse til byggeri og anlæg, som i stedet burde være henvist til områder, hvor der gennem planlægningen var åbnet mulighed for det. Dette gjorde sig således gældende for både boliger, erhverv og sommerhuse. En særlig problemstilling gjorde sig gældende i forbindelse med landzonetilladelser ved landsbyer. Naturklagenævnet havde i en række tilfælde måtte

7. Konklusion

ændre tilladelser til afslag, fordi kommunerne ikke havde anset landsbyafgrænsningerne som et udtryk for planlægning. Desuden var der tilfælde, hvor kommunerne havde givet tilladelser, som ikke kunne siges at være i overensstemmelse med et huludfyldningsprincip.

Igennem foranalysen blev det påpeget, at amterne i stor udstrækning har fungeret som sparingspartner og kontrolinstans i forbindelse med kommunernes landzoneadministration. Med strukturreformen forsvinder amterne og dermed deres mulighed for indflydelse på landzoneadministrationen. Desuden opstår et helt nyt plan- og reguleringssystem og dermed et nyt grundlag for landzoneadministrationen, hvilket ledte frem til problemformuleringens andet punkt: *Hvilke konsekvenser har strukturreformen i forhold til landzoneadministrationen, administrationsgrundlaget og de hensyn, der skal varetages?*

Den umiddelbart største konsekvens af strukturreformen er, at kommunerne får ansvaret for planlægningen i både byerne og det åbne land. Dermed skal kommunerne selv udarbejde grundlaget for landzoneadministrationen, og det må generelt antages, at kommunerne får et langt større spillerum.

Således forsvinder amterne og der sker en reducere af det nye regionale leds kompetencer og opgaver inden for plan-, natur- og miljøområdet. Den nye regionale udviklingsplan skal endvidere ikke indeholde arealregulerende planlægning, men er alene tænkt som et strategisk værktøj for udviklingsmulighederne i regionerne. Selvom den i princippet er bindende for kommuneplanlægningen, må det forventes, at dens betydning bliver af mindre omfang. I forhold til landzoneadministrationen vil en markant ændring være, at kommunerne ikke længere er forpligtede til at virke for den regionale planlægning i enkeltsagsbehandlingen.

I forbindelse med strukturreformen vil der ske en styrkelse af landplanlægningen for så vidt angår nationale og overordnede interesser. Det er imidlertid tvivlsomt om staten vil gribe ind over for kommunernes konkrete administration af landzonebestemmelserne. Viser der sig generelle problemer har staten dog visse styringsmuligheder over for kommunerne i form af landsplanredegørelser, landsplandirektiver eller statslig udmelding til kommuneplanrevision.

8. Perspektivering

Formålet med kapitlet er at redegøre for de perspektiver, der ville være i at lade sagsbehandlingen efter landzonebestemmelserne være omfattet af en kvalitetsstyringsordning. Herigennem vil det være muligt at styrke sagsbehandlingen efter landzonebestemmelserne, idet der – ideelt set – ville opnås en højere grad af effektivitet, ensartethed og faglig kvalitet.

Gennem rapporten er der påpeget en del mangler eller uheldige tendenser ved kommunernes landzoneadministration. I forlængelse af den kommende strukturreform lægges der også op til at optimere den kommunale sagsbehandling ved at indføre en kvalitetsstyringsordning. Denne ordning er i første omgang tiltænkt sagsbehandlingen på natur- og miljøområdet, og omfatter ikke sagsbehandlingen efter planloven med undtagelse af VVM-sager. Efter projektgruppens vurdering kunne det dog ligeledes være fornuftigt lade landzonesagerne være omfattet – dels er der også i landzonesager miljø- og naturhensyn at tage stilling til, og dels er der indikationer af, at administrationen af landzonebestemmelserne kunne forbedres.

Det har i øvrigt været diskuteret om sagsbehandling efter planloven skal omfattes af kvalitetsstyringsordningen. I forbindelse med lovforslagets behandling, blev ministeren således bedt om at redegøre for, hvorfor den samlede planlov²²¹ ikke er omfattet af kvalitetsstyringsordningen. Hertil lød svaret, at planopgaverne er ”[...] velkendte for kommunerne og løses efter særlige procedurer i planloven”²²², og derfor menes der ikke at være det samme behov for en kvalitetsordning på området i forhold til øvrige områder, hvor opgaverne i større omfang er nye for kommunerne. Konkret blev der henvist til lokal- og kommuneplanlægningen, hvor procedurerne og opgaverne for førstnævnte vil være stort set de samme efter strukturreformen. For så vidt angår kommuneplanlægningen, blev der ligeledes anført, at dette er en kendt opgave for kommunerne, og den eneste forskel ”blot” vil være en udvidelse af de emner, der skal planlægges for – planloven indeholder krav til planerne og procedurerne.

Det kan diskuteres om ikke kommuneplanerne bliver en temmelig stor udfordring for kommunerne, da de får en langt mere betydelig rolle i det samlede plan- og reguleringssystem (jf. kapitel 6 *Strukturreformen og landzoneadministrationen*), og der alene på den baggrund kunne drages fordel af en kvalitetsstyringsordning. Imidlertid kan det anføres, at landzoneadministrationen jo også er en forholdsvis ny opgave for kommunerne (i lighed med natur- og miljøopgaver), og der er ikke fastsat mange krav til udstedelsen og procedurerne i planloven, hvilket kunne være et ret godt incitament for at have medtaget denne. Derudover har landzone-

²²¹ VVM-sager efter planloven er omfattet med følgende begrundelse: ”[...] godkendelser efter miljøbeskyttelsesloven af f.eks. husdyrbrug har så nær sammen med VVM-behandlingen efter planloven, at det ville være naturligt at inddrage også VVM-behandlingen i kvalitetsstyringsordningen” [Spørgsmål 1 til Kvalitetsstyringsloven, 2006].

²²² Spørgsmål 1 til Kvalitetsstyringsloven, 2006

8. Perspektivering

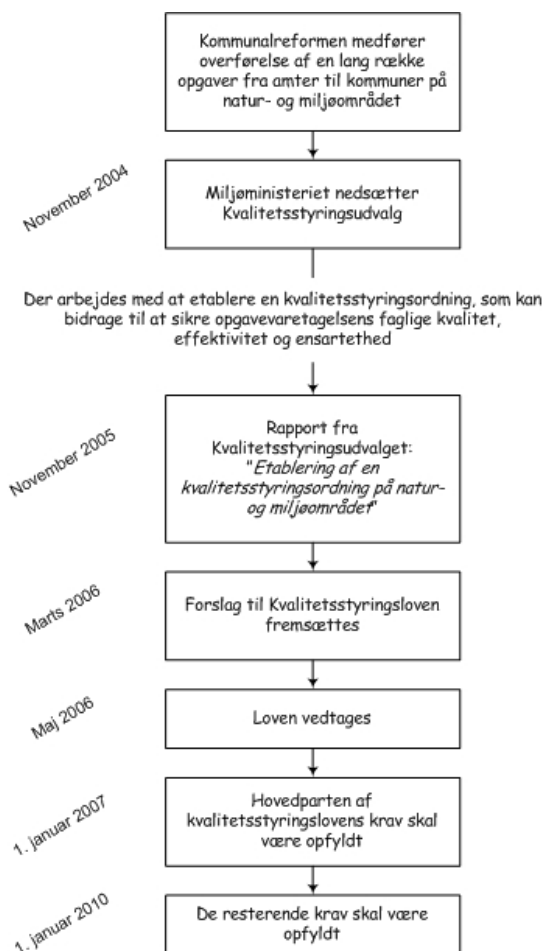
administrationen væsentlig betydning for netop natur- og miljøområdet, som skal styrkes med kvalitetsstyringsordningen.

Baggrund

Som tidligere nævnt medfører strukturreformen en væsentlig decentralisering af opgaverne, således en lang række af amtets tidlige opgaver overgår til kommunerne. Dette er også tilfæl-

det på miljø- og naturområdet, hvor kommunen fremover bliver den myndighed, borgerne og virksomhederne skal henvende sig til. Dermed står de nye kommuner over for en stor udfordring i forhold til den faglige bæredygtighed, som er søgt imødegået ved at skabe større kommunerne og ved at lade medarbejdere og opgaver på natur- og miljøområdet overgå til kommunerne. Der har dog været stillet spørgsmålstejn ved, om dette er nok til at sikre den natur- og miljøfaglige kvalitet i sagsbe-

På den baggrund nedsatte regeringen i november 2004 Kvalitetsstyringsudvalget, som skulle komme med anbefalinger til, hvordan en kvalitetsstyringsordning kunne opbygges for kommunernes natur- og miljøadministration. Udvalgets rapport blev offentliggjort i november 2005, og det er på baggrund af denne, at forslaget til kvalitetsstyringsloven (lov om kvalitetsstyring for den kommunale sagsbehandling på natur- og miljøområdet) blev fremsat d. 29. marts i år²²⁴, og blev endeligt vedtaget d. 24. maj uden ændringer²²⁵.



Figur 8.1 Forløbet i forbindelse med tilblivelsen af kvalitetsstyringsordningen.

²²³ LFF – Kvalitetsstyringsloven, 2006

²²⁴ LFF – Kvalitetsstyringsloven, 2006

²²⁵ Der blev efter fremsættelsen af lovforslaget afgivet en betænkning, hvoraf det blandt andet fremgår, at der var stillet ændringsforslag om at lade den samlede planlov være omfattet af kvalitetsstyringssystemet. [LFB – Kvalitetsstyringsloven, 2006]

Formål

Loven skal igennem indførelsen af et kvalitetsstyringssystem medvirke til ”[...] at sikre faglig kvalitet, effektivitet og ensartethed i kommunalbestyrelsens sagsbehandling på natur- og miljøområdet samt til at sikre borgernes og virksomhedernes tillid til og tilfredshed med sagsbehandlingen”²²⁶. Loven er unik i den forstand, at det er første gang et kvalitetsstyringssystem for en offentlig myndigheds sagsbehandling indføres ved lov²²⁷. Pointen med dette er, at det hermed bliver muligt at håndhæve ordningen over for den enkelte kommune, og den får en bindende karakter. Det anføres i bemærkningerne til lovforslaget, at systemet er tænkt som et hjælperedskab, der kan sikre høj faglig kvalitet og effektivitet i den kommunale sagsbehandling.

Indhold og krav

Loven indeholder de overordnede rammer for det kvalitetsstyringssystem, som kommunerne skal indføre for sagsbehandlingen efter en række natur- og miljølove. At der kun er beskrevet overordnede rammer skyldes, at systemet ikke må medføre en utilsigtet indskrænkning af kommunernes ret til selv at tilrettelægge deres sagsbehandling, og at det ikke må resultere i unødigt bureaukrati²²⁸. Kvalitetsstyringssystemet skal omfatte sagsbehandlingen efter en lang række sektorlove²²⁹ og indebærer, at der skal fastlægges en *kvalitetspolitik* for kommunens sagsbehandling, og hvis det skønnes nødvendigt opstilles *lokale kvalitetsmål*. Endvidere stilles krav om indførelse og anvendelse af en række skriftlige procedurer for tilrettelæggelse og gennemførelse af sagsbehandlingen. Der skal blandt andet indføres og anvendes procedurer, der sikrer...

- At ansvar og beføjelser i forhold til sagsbehandlingen er fordelt mellem medarbejderne. - § 3, stk. 1
- At de overordnede målsætninger realiseres gennem sagsbehandlingen - § 5, stk. 4
- At det i forbindelse med sagsbehandlingen overvejes om der er behov for koordinering mellem flere myndigheder - § 6
- At de tilstrækkelige kompetencer er til rådighed og inddrages ved sagsbehandlingen - § 8, stk. 1
- At der sker en styring af kommunens dokumenter - § 9, stk. 1
- At der foretages intern måling af kvalitetssystemets effektivitet og egnethed til at opnå den fastsatte kvalitetspolitik og eventuelle lokale kvalitetsmål - § 11
- At resultaterne af de interne målinger følges op - § 12

²²⁶ Kvalitetsstyringslovens § 1, stk. 1

²²⁷ Lovens krav bygger dog på eksisterende og velkendte krav til kvalitetssikringssystemer, som virksomheder og enkelte kommuner har indført af egen drift [Miljøministeriets Kvalitetsstyringsudvalg, 2005, s. 6]

²²⁸ LFF – Kvalitetsstyringsloven, 2006, Almindelige bemærkninger

²²⁹ Der nævnes i alt 17 love (kvalitetsstyringsloven § 2), som blandt andet indbefatter: Naturbeskyttelsesloven, miljøbeskyttelsesloven, råstofloven, vandforsyningsloven og vandløbsloven,

8. Perspektivering

Herudover skal der indføres og anvendes en nedskrevet kvalitetshåndbog for kvalitetsstyringssystemet. Ifølge bemærkningerne til loven skal kvalitetshåndbogen indeholde en beskrivelse af de procedurer, som udgør kvalitetsstyringssystemet og en samlet beskrivelse af kvalitetsstyringssystemet (blandt andet systemets formål og omfang samt kvalitetspolitik og -mål). Omfanget af håndbogen vil naturligt variere fra kommune til kommune på grund af deres forskellighed. I praksis skal al sagsbehandling på natur- og miljøadministrationens område gennemføres i henhold til procedurerne i håndbogen.²³⁰

Endelig er det et væsentligt element ved kvalitetsstyringen, at der stilles krav om ekstern måling. Konkret betyder dette, at kommunerne skal lade deres kvalitetsstyringssystem certificere. Fordelene ved en sådan blåstempling er, at kommunerne vil have *"[...] gavn af den faglige sparring, som følger af det intensive samspil med den eksterne bedømmer [...]"* og at certificeringen i forhold til omverdenen vil *"[...] virke som en kontrol af, at kommunalbestyrelsen lever op til lovens krav – og dermed mindsker behovet for indberetning til staten i kontroløjemed."*²³¹

Med de stillede krav er der således basis for en faglig bæredygtig, effektiv, ensartet og transparent sagsadministrationen på natur- og miljøområdet. I forhold til landzoneadministrationen kunne det være fornuftigt at styrke denne gennem anvendelse af et kvalitetsstyringssystem. Blandt andet vil det gennem indførelse af procedurer bedre kunne sikres, at de nødvendige hensyn varetages, at der stilles eventuelle vilkår, at der foretages eventuel naboorientering og at de formelle krav overholdes. Endvidere ville en intern og ekstern overvågning betyde et yderligere incitament for at foretage en faglig kvalificeret sagsbehandling, da en sådan kontrolfunktion forhindrer, at der ikke blot vælges den nemmeste og måske ikke mest faglig kvalificerede løsning. Om landzoneadministrationen bliver omfattet er naturligvis umuligt at spå om, men det er ikke utænkeligt, da der vil være muligheder for at inddrage yderligere områder, hvis det viser sig nødvendigt og fornuftigt. Spørgsmålet om at lade sagsbehandlingen efter planloven være omfattet var, som tidligere anført, også til diskussion under Folketingets forhandlinger ved 1. behandlingen af lovforslaget. Oppositionen ønskede det indført, hvortil der blandt andet blev svaret: *"... skulle der så være behov for på et tidspunkt at få en ajourføring af det og inddrage yderligere områder, jamen så lad os kigge på det til den tid."*²³²

²³⁰ LFF – Kvalitetsstyringsloven, 2006, Bemærkninger til § 11

²³¹ LFF – Kvalitetsstyringsloven, 2006, Bemærkninger til § 14

²³² Erling Bonnesen, MF'er - Venstre

Litteraturliste

Adolphsen, 1997

Adolphsen, Jes, *Problemer i videnskab*, 1997, 2. udgave, Aalborg Universitetsforlag

Andersen, 2005

Andersen, Ib, *Den skinbarlige virkelighed – om vidensproduktion inden for samfundsvidenskaberne*, 2003, 3. udgave, Forlaget Samfundslitteratur

Anker og Nielsen, 2005

Anker, Helle Tegner og Nielsen, Janne Birk, *Kommunernes Landzoneadministration – sagsbehandling og administrationsgrundlag*, 2005, skrift fra Fødevareøkonomisk Institut, Den Kongelige Veterinær- og Landbohøjskole

Anker, 2001

Anker, Helle Tegner, *Miljøretten Bind II – Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse, Kapitel 4: Planlovgivning*, Redigeret af Ellen Margrethe Basse, 2001, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Anker og Basse, 2001

Anker, Helle Tegner og Basse, Ellen Margrethe, *Miljøretten Bind I – Almindelige emner, Kapitel 3: Miljøprincipper og traditionelle retlige principper*, Redigeret af Ellen Margrethe Basse, 2001, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Aunsborg, 1997

Aunsborg, Christian, *Projektarbejdets teori og metode*, 1997 (kompendium)

Berg, 2002

Berg, Bendt, *Almindelig forvaltningsret*, 2002, 2. udgave, Forlaget Thomson

Bille et al., 2004

Bille, Trine; Christoffersen, Henrik og Wulff, Erik, *Udviklingen i landzone efter ændringerne i planlovens landzonebestemmelser*, 2004, rapport fra Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut, akf forlaget

Boeck, 2002

Boeck, Anne Birte, *Lov om planlægning – kommenteret*, 2002, 2. udgave, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag

Christensen, 1997

Christensen, Bent, *Forvaltningsret – Opgaver, hjemmel, organisation*, 1997, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Caspersen et al., 2001

Caspersen, Ole Hjort; Høll, Andreas; Nelleman, Vibeke; Sørensen, Agnete Odgaard, *Landskabsvurdering – en undersøgelse af internationale og danske metoder*, 2001, Forskningscenter for Skov og Landskab for Skov- og Naturstyrelsen

Dansk Byplanlaboratorium, 2004

Dansk Byplanlaboratorium, *Fornyelse af planlægningen – Plansystemets grundprincipper og funktion*, 2004, notat til Fonden Realdania

Finansministeriet, 2004

Finansministeriet, *Retningslinjer for udarbejdelse af redegørelser til folketingsudvalg i forbindelse med lovovervågning*, 2004

Garde, 1997

Garde, Jens, *Forvaltningsret – Almindelige emner, Kapitel 3: De forvaltningsretlige regler, Kapitel 4: Saglige krav*, 1997, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Litteraturliste

Indenrigsministeriet, 1998

Indenrigsministeriet (opgavekommissionen), *Fordeling af opgaver i den offentlige sektor – Betænkning II*, nr. 1366, 1998

Indenrigsministeriet, 1998(A)

Indenrigsministeriet (opgavekommissionen), *Fordeling af opgaver i den offentlige sektor – Betænkning I*, nr. 1366, 1998

Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004

Indenrigs- og Sundhedsministeriet, *Aftale om strukturreformen*, 2004

Jepsen et al., 2003

Jepsen, Rie; Nordestgaard, Allan; Petersen, Jens Emil; Lassen, Morten, *IT udvikling*, 2003, 1. udgave, Dafolo A/S

Kopp, 2005

Kopp, Titti, *Råstofindvinding på land – retlige krav til skønsudøvelsen*, 2005, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Miljøministeriet, 1993

Miljøministeriet (Landsplanafdelingen), *Evaluerings af frikommuneforsøgene med overførsel af landzonekompetencen fra amtsråd til kommunalbestyrelse*, 1993, Rapport

Miljøministeriet, 2002

Miljøministeriet (Landsplanafdelingen), 2002, Vejledning om landzoneadministration – Planlovens §§ 34-38

Miljøministeriet, 2002 (A)

Miljøministeriet (Landsplanafdelingen), *Overblik over statslige interesser i regionplanrevision 2005*, 2002

Miljøministeriet, 2005

Miljøministeriet (Landsplanafdelingen), *Redegørelse til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg om ændring af planlovens landzonebestemmelser*, 2005, Notat

Miljøministeriet, 2006

Miljøministeriet, *Det nye Danmarkskort – Planlægning under nye vilkår*, 2006, Forslag til landsplanredigørelse

Petersen og Sørensen, 1999

Petersen, Klavs og Sørensen, Esben Munk, *Landzoneadministrationen og den kommunale byggesagsbehandling – En undersøgelse i 6 kommuner*, 1999, By- og Landsplanserien nr. 4, Forskningscentret for Skov & Landskab

Politikkens Nudansk Ordbog, 2001

Politikkens Nudansk Ordbog, 2001, 18. udgave, Politikens Forlag A/S

Regeringen, 2004

Regeringen, *Det nye Danmark – en enkel offentlig sektor tæt på borgeren*, 2004

Revsbech, 1986

Revsbech, Karsten, *Planer og forvaltningsret*, 1986, Gads Forlag

Revsbech, 2002

Revsbech, Karsten, *Lærebog i miljøret*, 2002, 3. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Witt, 2005

Witt, Helle, *Fra regionplan til kommuneplan*, artikel i tidsskriftet Byplan nr. 4-2005

Østergård, 2005

Østergård, Niels, *Den nye planlovreform*, artikel i tidsskriftet Byplan nr. 4-2005

Internetkilder

Miljøministeriet (i)

Udviklingen i ministeriets retlige styringsmidler fra 1971 til 1991 af Bendt Andersen
<http://www.mim.dk/Om+Ministeriet/Historie/Jubil%C3%A6umsskrift/styringsmidler.htm>
 d. 23/05 - 2006

Statsministeriet, 2001 (i)

Regeringsgrundlag, 2001
<http://www.stm.dk/publikationer/regeringsgrundlag/reggrund01.htm#Planloven>
 d. 23/02 - 2006

Enemark, 2006 (i)

Enemark, Stig, slides fra kurset *Plan- og reguleringssystemet*, LM8, 2006
<http://www.lsn.aau.dk/intranet/landinsp/l8lm/kursusmateriale2006/stig%20enemark/stig1.jpg>
 d. 01/05 - 2006

Love og forarbejder

Lov om et kvalitetsstyringssystem for den kommunale sagsbehandling på natur- og miljøområdet, LOV 2006-05-24 nr. 211

Lov om planlægning, LOV 2004-08-18 nr. 883

Cirkulære om planlægning for og landzonetilladelse til opstilling af vindmøller, CIR 10/06/1999 nr. 100

Cirkulære om regionplanlægning og landzoneadministration for lavbundsarealer, der er potentielt egnede som vådområder, CIR 15/07/1998 nr. 132

LFF – Kvalitetsstyringsloven, 2006

Forslag til lov om et kvalitetsstyringssystem for den kommunale sagsbehandling på natur- og miljøområdet
 Fremsat den 29. marts 2006

LFF – Miljømålsloven, 2005 (Karnov Online²³³)

Forslag til lov om ændring af lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder
 Fremsat den 24. februar 2005

LFF – Naturbeskyttelsesloven, 2005 (Karnov Online)

Forslag til lov om ændring af lov om naturbeskyttelse
 Fremsat den 24. februar 2005

LFF – Planloven, 2002 (Karnov Online)

Forslag til lov om ændring af lov om planlægning og lov om Hovedstadens Udviklingsråd
 Fremsat den 24. januar 2002

LFF – Planloven, 2005 (Karnov Online)

Forslag til lov om ændring af lov om planlægning (udmøntning af kommunalreformen)
 Fremsat den 24. februar 2005

LFF – Regionsloven, 2005 (Karnov Online)

Forslag til lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab
 Fremsat den 24. februar 2005

²³³ Karnov online – http://www.thomson.dk/pls/onl/ilselog.ip_login

Litteraturliste

LFF – Råstofloven, 2005 (Karnov Online)

Forslag til lov om ændring af lov om råstoffer
Fremsat den 24. februar 2005

LFB – Kvalitetsstyringsloven, 2006

Betænkning over forslag til lov om et kvalitetsstyringssystem for den kommunale sagsbehandling på natur- og miljøområdet
Afgivet den 10. maj 2006

LFB – Planloven, 2002 (Karnov Online)

Betænkning over Forslag til lov om ændring af lov om planlægning og lov om Hovedstadens Udviklingsråd
Afgivet den 15. maj 2002

FT – By- og landzoneloven, 1968-69

Folketingstidende, Tillæg A, Folketingsåret 1968-69, 149. årgang, 2. Samling, A/S J.H. Schultz
Forslag til Lov om by- og landzoner
Fremsat den 13. november 1968

Spørgsmål 1 til Kvalitetsstyringsloven, 2006

Miljøministerens besvarelse af spørgsmål nr. 1 ad L 211 om et kvalitetsstyringssystem for den kommunale sagsbehandling på natur- og miljøområdet stillet af Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg

Kendelser og domme

Kendelser om Fast Ejendom

KFE 1993.054
KFE 1996.234
KFE 1997.094
KFE 1998.198
KFE 1998.223
KFE 1998.230
KFE 1999.260
KFE 2000.350
KFE 2001.306
KFE 2002.351
KFE 2003.165
KFE 2003.346
KFE 2003.391
KFE 2004.105
KFE 2004.112
KFE 2004.127 – Græse Å-dal sagen
KFE 2004.258
KFE 2004.270
KFE 2005.139 – Skævinge sagen
KFE 2005.143 – Skanderborg sagen
KFE 2005.147
KFE 2005.289 – Hou sagen
KFE 2005.306

Miljøretlige Afgørelser og Domme

MAD 2000.432
MAD 2003.257
MAD 2003.721 – Karise sagen
MAD 2003.1032

MAD 2003.1411 – Skårup sagen
MAD 2004.438
MAD 2004.440
MAD 2004.805 – Almind sagen
MAD 2004.1116
MAD 2004.1127
MAD 2004.1133 – Ilskov sagen
MAD 2004.1138

Naturklagenævnet orienterer

NKO nr. 114/1996
NKO nr. 248/2002
NKO nr. 268/2003
NKO nr. 254/2002
NKO nr. 308b/2004 – Afgjort i Naturklagenævnet d. 8. september – 2003, J.nr. 03-31/300-0039)
NKO nr. 308e/2004 – Afgjort i Naturklagenævnet d. 17. august – 2001, J.nr. 97-31/700-0385)
NKO nr. 376/2006 – Afgjort i Naturklagenævnet d. 21. november 2005, J.nr. 03-31/350-0106
NKO nr. 379/2006 – Afgjort i Naturklagenævnet d. 19. december 2005, J.nr. 03-31/550-0058)

Landsrettdomme

U 1990.106H
U 1969.513V

Billeder

Figur 5.2

<http://www.jeberg.nu/vammen/images/Vammen/luftfoto.jpg> - d. 15/06 - 2006

Figur 5.3

<http://www.aaa.dk/aaa/print/debat-nordvang-2005-nye-stalde-web.jpg> - d. 15/06 - 2006

Figur 5.4

http://home0.inet.tele.dk/mfb/images/Sommerhus/M/M_Sommerhus12.jpg - d. 15/06 - 2006

Figur 5.5

<http://www.drejer-bolig.dk/admins/ejendomme/billeder/DSC00060.JPG> - d. 15/06 - 2006

Figur 5.6

<http://home2.inet.tele.dk/abach/lagerhal2.jpg> - d. 15/06 - 2006

Figur 5.7

http://www.bed-breakfast-djursland.dk/Billeder%20til%20B&B/Stress_a_udsigt.jpg - d. 15/06 - 2006

Bilag A

- Retsdogmatik

Bilaget beskriver den juridiske metode/retsdogmatikken, som anvendes ved afklaring af retlige spørgsmål. Som beskrevet i afsnit 3.1 *metode* anvendes retsdogmatikken specielt i kapitel 4 og 6, idet afklaringen af gældende ret er centrale elementer. Det er således nødvendigt med en forståelse for retskildernes betydning og hierarki, både for så vidt angår skrevne og uskrevne retskilder. Desuden er det vigtigt med en forståelse for, hvorledes lovgivning kan/ skal fortolkes.

Bilag A – Retsdogmatik

Til retsdogmatikken knytter dig den juridiske metode, der kan defineres som ”... *den fremgangsmåde, som domstolene og enhver, der skal tage stilling til et konkret retligt problem, må følge*”¹. Det handler altså om, via den juridiske metode, at finde frem til en retfærdig afgørelse i en given situation, og hertil anvendes *retskilderne* som grundlag. Anvendelsen af retskilderne, herunder især anvendelsen af lovgivningen, sker ved en *fortolkning*, og resultatet heraf kan bedømmes ud fra *fortolkningsresultater*. Disse begreber er således væsentlige i den juridiske metode og vil blive behandlet i dette kapitel.

A.1 Retskilder

Retskilderne er det materiale, som ligger til grund for en afgørelse omkring et juridisk problem, og kan enten være retligt bindende, som eksempelvis en lovtekst, eller have vejledende karakter, hvilket en lovs forarbejder er et eksempel på.² Det er således i retskilderne, der kan findes støtte og begrundelse for en sags udfald i et konkret tilfælde, da retskilderne er anerkendte i samfundet og må forventes at blive fulgt.

I princippet er der ikke nogen retskilde, der har forrang frem for andre, men der er dog en række uskrevne prioriteringsprincipper (også kaldet retskildeprincipper), der angiver hvordan retskilderne skal prioriteres i forhold til hinanden. Lovgivningen er den eneste skrevne retskilde, og det er klart, at denne prioriteres højere end de øvrige. Hvis der imidlertid ikke findes bestemmelser i lovgivningen, som har betydning for det konkrete tilfælde, er det nødvendigt at undersøge de øvrige retskilder.³ Retskilderne kan almindeligvis opdeles i følgende fire hovedgrupper⁴:

- Lovgivning
- Sædvane
- Retspraksis
- ”Forholdets natur”

I tilknytning til disse hovedgrupper er det også værd at nævne den administrative praksis, som skabes af afgørelser truffet ved administrative myndigheder. Derfor medtages denne også i de følgende beskrivelser af retskilderne.

¹ Evald, 2001, s. 3

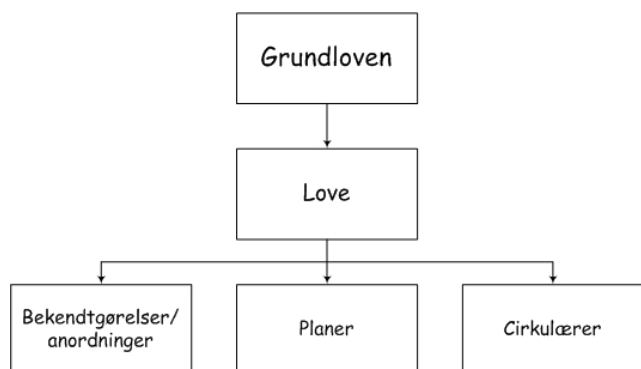
² Evald, 2001, s. 18f

³ Evald, 2000, s. 16ff

⁴ Evald, 2001, s. 18

A.1.1 Skrevne retskilder

Lovgivningen er altså den primære retskilde. Ved løsning af et juridisk problem undersøges det derfor først, om problemstillingen er reguleret ved lov, og i så fald må bestemmelserne heri følges. Lovene indeholder ofte hjemmel til, at der kan udarbejdes nærmere bestemmelser



Figur A.1 De skrevne retskilders hierarki.

som supplement til lovene. Dette omfatter bekendtgørelser, anordninger, planer, cirkulærer og vejledninger, der er underlagt disse love, som det fremgår af den hierarkiske opbygning af de skrevne retskilder, se figur A.1. hovedprincippet er, at et trin-lavere lovgivningsniveau i hierarkiet ikke må stride imod et trin-højere niveau (lex superior-princippet), og samtidig skal der være hjemmel til udstedelse af en trin-lavere lov.⁵

Grundloven

Al lovgivning i Danmark er hierarkisk opbygget omkring Grundloven, der siden 1849 bl.a. har dannet de overordnede rammer for den øvrige lovgivning. Ny lovgivning må for at opnå gyldighed således ikke stride imod Grundloven.

Love

Love udgør næste trin i hierarkiet og er som retskilde af stor betydning, da de regulerer samfundet med rammer for, hvad der kan betragtes som lovligt eller ulovligt. De afleder deres gyldighed af Grundlovens § 3, hvor det angives, at kompetencen til at udarbejde og vedtage love er tillagt kongen og folketetinget i forening. Proceduren for udarbejdelse og vedtagelse af en ny lov er ret omfattende, hvilket hører sammen med, at der ønskes sikkerhed for at lovstoffet er omhyggeligt gennemarbejdet. Dette er formentligt også en af grundene til, at ikke alle forhold reguleres gennem love, da det ville blive en tung og uoverskuelig proces. Når loven er udarbejdet og vedtaget, er det en betingelse for dens ikrafttræden, at den offentliggøres i Lovtidende.

For at begrænse lovenes omfang og detaljeringsgrad kan der uddelegeres kompetencer af forskellig art igennem lovgivningen. Heriblandt kan nævnes bemyndigelse til en minister om at udarbejde nærmere regler omkring bestemte forhold, som er nævnt i loven.⁶ Der kan også være bestemmelser, som muliggør eller direkte pålægger, at amter og kommuner kan/skal udarbejde bestemte planer.

⁵ Evald, 2000, s. 29

⁶ Haagen Jensen og Nørgaard, 1988, s. 51

Bekendtgørelser og anordninger

Anordninger er en betegnelse for generelle retsfor skrifter, hvilket også omfatter bekendtgørelser.⁷ Jf. den hierarkiske opbygning er bekendtgørelser og anordninger underlagt love, og de må således ikke stride imod lovteksten. Det skal dog bemærkes mht. bekendtgørelser, at de ikke må forveksles med lovebekendtgørelser, da en lovebekendtgørelse udelukkende er en sammenskrivning af selve loven med senere tilkomne ændringslove. Opbygningsmæssigt minder bekendtgørelser og anordninger meget om love, og deres indhold kan betegnes som en præcisering eller supplerings i forhold til den enkelte lov. De kan udstedes af en minister, i det omfang loven hjemler det, men de skal offentliggøres i Lovtidende for at opnå retsvirkning. Er der tale om en kongelig anordning betyder det, at regenten har deltaget med sin underskrift.

Planer

Planer er kendetegnet ved retligt at regulere et afgrænset område eller emne med det formål at fremme en bestemt udvikling. Inden for den fysiske planlægning anvendes planer især til regulering af arealanvendelsen, men de emner en plan kan regulere spænder vidt. Planer er primært bindende for den myndighed, som udarbejder planen, men kan også være bindende for andre myndigheder eller private, hvilket lokalplanen er et eksempel på. En plan kan kun fraviges ved planændring eller dispensation.⁸

Vejledninger

Vejledninger er hverken bindende for private eller offentlige myndigheder og indholdet er udelukkende af orienterende art. Vejledninger kan udstedes uden hjemmel og har til formål at orientere om reglers indhold og baggrund samt oplyse om fortolkning og administration af de enkelte bestemmelser. På trods af at vejledninger ikke er bindende, kan de imidlertid være så detaljerede, at myndighederne har svært ved at begrunde en fravigelse af vejledningen. Forde len med vejledninger er, at de er med til at skabe en ensartet administrativ praksis.⁹

Cirkulærer

Et cirkulære (også betegnet som en tjenestebefaling) skiller sig ud i forhold til de øvrige retsakter, da det ikke direkte må regulere privates retsstilling. Derimod er et cirkulære en intern retningsforskrift udstedt af en myndighed rettet mod en anden underordnet myndighed, og det indeholder bindende retningslinier for, hvordan den pågældende myndighed skal handle i eksempelvis en fortolkningssituation af en lov. Baggrunden for udstedelsen af cirkulærer kan enten være lovhjemmel eller ved et over-/underordnelsesforhold.¹⁰ Eksempelvis kan staten således ikke give tjenestebefalinger til en kommune, da der ikke foreligger et over-/underordnelsesforhold mellem disse. Et cirkulære i en sådan situation ville derfor kræve en lovhjemmel. Cirkulærer har desuden ikke bindende virkning for uafhængige organer som eksempelvis domstolene, taksations- og overtaksationskommissionerne.

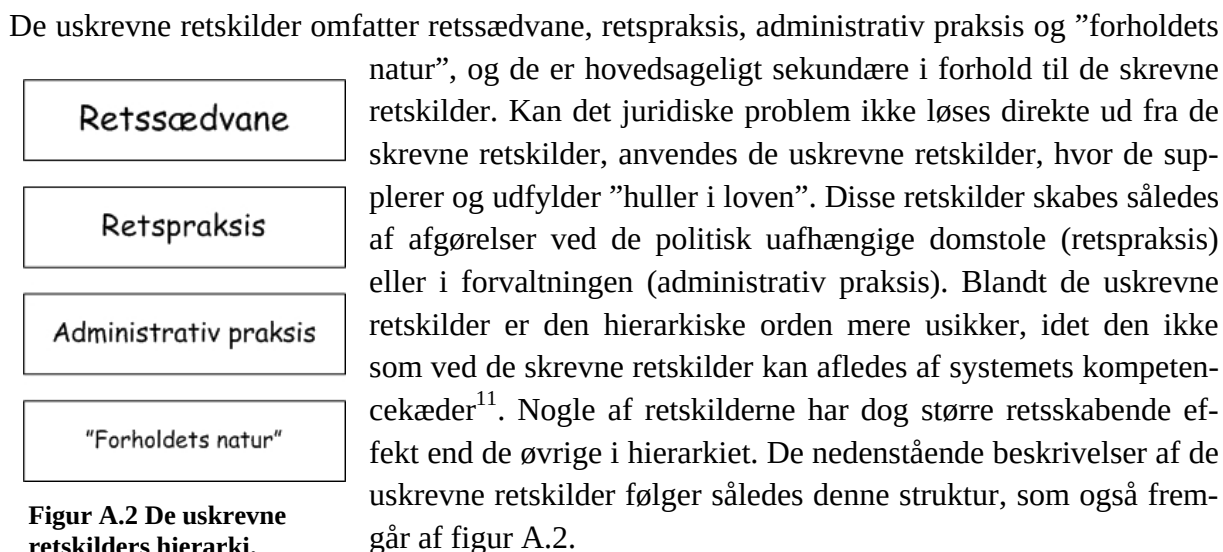
⁷ Wegener, 2000, s. 35

⁸ Evald, 2000, s. 35

⁹ Evald, 2000, s. 36

¹⁰ Evald, 2000, s. 33

A.1.2 Uskrevne retskilder



Retssædvane

En retssædvane har karakter af personers adfærd eller handlemåde, som igennem længere tid har bestået og været accepteret i samfundet, og ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med lovgivningen.¹² Retssædvaner er ikke de hyppigst forekommende retskilder, men til trods for dette tillægges retssædvaner samme betydning som en lov, og de kan derved kun ændres ved lov.¹³

Retspraksis

Retspraksis skabes først og fremmest ved domme fra landets domstole, (by-, lands- og Højesteret). Domstolenes fortolkning af eksempelvis en vag/elastisk lovbestemmelse i en sag, kan således opnå præjudikatværdi, hvilket betyder, at afgørelsen medvirker til at skabe et mønster for, hvordan efterfølgende afgørelser med lignende problemstilling løses. Præjudikatværdien vokser desto højere instans en afgørelse er truffet ved, og derfor er domme fra landsretterne og Højesteret de mest betydningsfulde indenfor retspraksis. I retspraksis må det ligeledes forventes, at tidligere afgørelser ikke bliver tilsidesat, men lægges til grund for fremtidige afgørelser, hvorved der opstår en form for ensartethed. Dette betegnes som *retssikkerhedshensyn*. Dog foreligger der mulighed for løbende udbygning og justering af retspraksis blandt andet under hensyn til samfundsudviklingen.

Det retsskabende element betyder altså, at der kan stoles på retspraksis, og det reducerer sandsynligvis antallet af lignende sager i at blive prøvet ved en højere instans, eftersom der er

¹¹ Wegener, 2000, s. 23f

¹² Jf. Eksempel i Evald, 2001, s. 53, hvor politiet påberåbte sig ret til at opkræve afgift for tilladelse til teltpadser på Dyrehavsbakken. Denne afgift var ikke hjemlet i lovgivningen og derfor umiddelbart ulovligt. Politiet hævdede, at opkrævningen var lovlig ved at der forelå retssædvane, da den havde foregået længe og syntes rimelig. Østre Landsret gav medhold, da afgiften havde "hjemmel i århundredgammel ubestridt administrativ praksis".

¹³ Evald, 2001, s. 50ff

skabt retspraksis for det pågældende område. Dermed spares ressourcer både for samfundet og parterne og, hvilket betegnes *effektivitetshensyn*.¹⁴

Administrativ praksis

Den administrative praksis skabes ved afgørelser dels i forvaltningen, som eksempelvis amter og kommuner, og dels i andre administrative myndigheder, som eksempelvis Naturklagenævnet, taksations- og overtaksationskommissioner. Disse forvaltninger og administrative myndigheder vil ofte bestræbe sig på en ensartethed i deres afgørelser, og således opbygges den administrative praksis på grundlag af deres fortolkning af lovbestemmelser samt tidligere truffne afgørelser af myndigheden selv. Den administrative praksis er bundet af retspraksis, men det gælder ikke omvendt, da retspraksis tillægges større vægt. Ankes en administrativ afgørelse således til domstolene, kan det resultere i en ændring af den administrative praksis.¹⁵

”Forholdets natur”

Forholdets natur kan anvendes, når ingen af de øvrige retskilder direkte kan løse det retlige problem. Domstolenes afgørelse må da træffes på et andet grundlag, hvor omstændighederne i den konkrete sag tillægges afgørende betydning. Der findes både en ”snæver” og en ”bred” forståelse af ”forholdets natur”, som ikke behøver at være adskilt.¹⁶ Med den snævre forståelse må afgørelsen på bedst mulig måde forsøges indpasset i harmoni med de øvrige retskilder såsom love, retssædvane og retspraksis. Den brede forståelse bygger mere på samlede og overordnede betragtninger om reelle hensyn for at opnå rimelighed i den konkrete afgørelse.¹⁷ Det tyder dermed på, at forholdets natur dels bygger på fortolkning af øvrige retskilder og dels på en vurdering fra dommeren.

A.2 Fortolkning

Med fortolkning af lovgivningen søges det at få fastlagt, hvilke hensigter lovgiveren har haft med den pågældende lovbestemmelse. Dette kan være mere eller mindre klart alt efter hvilken type af lovbestemmelse, der er tale om. Der findes typer, som indeholder mere præcise bestemmelser, hvor det ud fra selve lovteksten umiddelbart er klart, hvad bestemmelsen omfatter. En anden type er lovbestemmelser, som indeholder abstrakte formuleringer eller benytter vage/elastiske udtryk. Der kan således opstå situationer, hvor det umiddelbart kan være problematisk at finde den helt klare betydning af en bestemmelse, hvilket også hænger sammen med, at nogle ord ikke kan defineres nøjagtigt. Afgørelsen vil således være påvirket af et vist skøn.

For at finde frem til hensigten med en lovbestemmelse benyttes forskellige typer af fortolkninger. Disse har til formål at sikre en ensartethed i fortolkningen ved bl.a. at mindske skøns-

¹⁴ Evald, 2000, s. 37ff

¹⁵ Haagen Jensen og Nørgaard, 1988, s. 60

¹⁶ Evald, 2001, s. 56

¹⁷ Jf. Evald, 2001, s. 56-57, hvor en højesteretsdommer har defineret den brede forståelse som ”et spektrum af almene juridiske overvejelser, herunder sagligt begrundet rimelighed, lighedsprincipper og konsekvensbetragtninger med hensyntagen til samfundsmæssige behov og den almindelige udvikling”.

elementet i afgørelserne og finde meningen med selve lovbestemmelserne, så de anvendes korrekt.¹⁸ De forskellige typer af fortolkninger er stort set sideordnede, og der er ikke nogen steder præcist angivet, hvor og hvornår de enkelte fortolkningsregler skal anvendes. Ofte indgår flere af fortolkningsreglerne i samme sag for at begrunde den konkrete afgørelse. De følgende beskrivelser vil derfor omhandle de mest anvendte fortolkningsregler, som er:

- Ordlydsfortolkning
- Formålsfortolkning
- Analogifortolkning
- Modsætningsfortolkning
- Efterarbejder
- Lex-principperne

Ordlydsfortolkning

Denne fortolkning tager udgangspunkt i selve lovteksten med en sproglig analyse af specifikke ord, for at få fastlagt deres sædvanlige og naturlige betydning i den konkrete kontekst. Det drejer sig altså om at finde frem til, hvad ordene kan/skal betyde, både i den pågældende lovbestemmelse men også, hvis de fremtræder i anden lovgivning, da dette kan variere fra lov til lov alt efter hvilken sammenhæng ordene indgår i. Ordets leksikale betydning indgår således også i bestræbelserne på at finde ud af, hvad ordet dækker over.¹⁹

Formålsfortolkning

En formålsfortolkning tages ofte i anvendelse som supplement til en ordlydsfortolkning, hvis der er flere lige gode definitioner af et ord. Derfor inddrages lovens formål, hvilket kan ske ved enten en subjektiv eller en objektiv fortolkning, for at finde frem til lovgiverens hensigt med loven.

Ved den subjektive formålsfortolkning inddrages lovens forarbejder. De kan indeholde en uddybende præcisering af, hvad der ligger til grund for en lovbestemmelse, som kan hjælpe med at forstå hvad sigtet/formålet har været ved lovens tilblivelse. Ved den objektive formålsfortolkning ses der bort fra forarbejderne, og loven tolkes efter sit formål, som støttes på dens eget indhold, f.eks. lovens formålsbestemmelse.²⁰

Analogifortolkning

Ordet analogi kan sammenstilles med ord som ”lighed” eller ”overensstemmelse”. En analogifortolkning betyder, at en retsregel anvendes i en situation, som ikke umiddelbart ligger indenfor lovens ordlyd, men der findes tilstrækkelig overensstemmelse med det tilfælde, som er beskrevet i loven. Der sker således en udvidelse af reglen i retspraksis, så reglen også kommer til at omfatte det pågældende forhold, der tilsyneladende ikke findes lovbestemmel-

¹⁸ Evald, 2001, s. 33

¹⁹ Evald, 2000, s. 54

²⁰ Wegener, 2000, s. 287

ser for. Der er dog et par væsentlige betingelser, som skal være opfyldt før analogifortolkningen kan anvendes. Der skal altså dels være flere fællestræk mellem lovbestemmelsen og situationen for at begrunde udvidelsen – dette kaldes *årsagernes lighed* – og dels skal der være et *hul i lovgivningen*, altså være et område, som ikke er omfattet af lovbestemmelser andetsteds.²¹

Modsætningsfortolkning

Denne fortolkningsmetode kan benyttes i situationer, hvor en lovbestemmelse betegnes som udtømmende efter sin ordlyd, og analogifortolkning ikke er mulig. Modsætningsfortolkningen siger så, at kun det, som står direkte i lovbestemmelsen er lovligt gældende, og deraf kan det konkluderes, at det modsatte forhold ikke er tilladt eller direkte ulovligt.²²

Efterarbejder

Som tidligere beskrevet kan lovforarbejder tillægges betydning i fortolkningssituationer i en søgen efter at finde frem til hensigten med en lovbestemmelse ved dens tilblivelse. Efter en lov er vedtaget, kan lovgiveren komme med forskellige supplerende kommentarer i form af betænkninger eller indstillinger til folketinget fra et folketingsudvalg til, hvordan loven skal forstås og dermed tolkes. Dette betegnes som efterarbejder. Domstolene er dog frit stillet mht. benyttelsen af efterarbejderne, ligesom det også er tilfældet med forarbejderne, men praksis viser, at efterarbejderne stort set aldrig tillægges betydning.²³ Benyttelse af efterarbejderne vil således også betyde, at lovgivningsmagten bevæger sig ind på domstolenes område, hvilket vil medføre retssikkerhedsmæssig usikkerhed.

Lex-principperne

Disse principper, som også går under betegnelsen *harmoniseringsregler*²⁴, er vigtige at kende til for at bedømme en sag efter det korrekte lovgrundlag. Der kan nemlig forekomme regelkrydsning, hvormed et forhold er reguleret i flere forskellige love, og her opstiller lex-principperne regler for, hvilken lov der skal gælde frem for en anden. Principperne er følgende:

- *Lex posterior*: En ældre lov viger for en yngre lov
- *Lex specialis*: En generel lov viger for en speciallov
- *Lex superior*: En et-trin-lavere lov viger for en et-trin-højere lov

A.3 Fortolkningsresultater

I forbindelse med fortolkning af et juridisk problem kan resultatet vurderes i forhold til de anvendte retskilder og fortolkningsregler, som er beskrevet i de forrige afsnit. Fortolkningsresultaterne er således et udtryk for hvordan domstolene tolker en lovbestemmelse med udgangspunkt i dens ”*naturlige sproglige forståelse*”²⁵. Der tales generelt om tre forskellige ty-

²¹ Evald, 2000, s. 55f

²² Evald, 2000, s. 55

²³ Evald, 2000, s. 60

²⁴ Evald, 2000, s. 19

²⁵ Wegener, 2000, s. 298

per fortolkningsresultater, hvilket er *præciserende*, *indskrænkende* og *udvidende fortolkning*. Ved en præciserende fortolkning har en lovbestemmelse, efter dens ordlyd og/eller forarbejder, haft flere mulige udfald og domstolene foretager således en præcisering ved deres afgørelse. Ved indskrænkende fortolkning anvendes en lovbestemmelse ikke, selvom den umiddelbart ud fra ordlyden synes at være anvendelig. Og endelige er den udvidende fortolkning udtryk for, at en lovbestemmelse er anvendt udover det, som synes naturligt ud fra ordlyden.²⁶

Litteratur

Evald, 2000

Evald, Jens, *Retskilderne og den juridiske metode*, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2000

Evald, 2001

Evald, Jens, *At tænke juridisk – Juridisk metode for begyndere*, Nyt Juridisk Forlag, 2001

Haagen Jensen og Nørgaard, 1988

Haagen Jensen, Claus og Aage Nørgaard, Carl, *Administration og borger*, 3. udgave, Jurist og Økonomforbundets Forlag, 1988

Wegener, 2000

Wegener, Morten, *Juridisk metode*, 2. reviderede udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2000

²⁶ Wegener, 2000, s. 299

Bilag B

- Oversigt over naturklagenævnskendelser

Bilaget viser en oversigt over de kendelser fra Naturklagenævnet, der er blevet anvendt i forbindelse med analyserne i kapitel 5. *Analyse af naturklagenævnskendelser*. Der er tale om kendelser refereret i MAD, KFE og NKO. I oversigten ses udfaldet af sagerne, hvilke hensyn, der er lagt til grund i forbindelse med Naturklagenævnets skærper, hvad der er søgt om tilladelse til og endelig hvilken kategori, det kan henføres under. Sager markeret med fed skrift er behandlet i rapportens kapitel 5.

			Hensyn - Begrundelse for sagens udfald					
	KFE	Dato for kendelse	Sagens udfald	Planlægning	Landskabelige	Naturbeskyttelse	Søgt om tilladelse til	Kategori
1	2003.346	12-02-2003	Tilladelse stadfæstet				Aftægtsbolig	Bolig
2	2003.365	19-05-2003	Afslag stadfæstet				Kystradarmast	Andet
3	2003.391	24-06-2003	Andet				Parkeringsplads til campingvogne	Andet
4	2004.089	18-09-2003	Tilladelse -> afslag (skærpelse)		x	x	Oprettelse af ny selvstændig landbrugsejendom	Erhverv/bolig
5	2004.097	13-10-2003	Landzonetilladelse ikke nødvendig				Privat Natursti	Andet
6	2004.098	15-10-2003	Tilladelse stadfæstet				Hal til murervirksomhed	Erhverv
7	2004.105	11-11-2003	Tilladelse -> afslag (skærpelse)		x	x	Jagthytte	Andet
8	2004.112	17-11-2003	Afslag -> tilladelse (lempelse)				Enfamiliehus	Bolig
9	2004.127	15-12-2003	Tilladelse -> afslag (skærpelse)	x			Enfamiliehus	Bolig
10	2004.258	17-03-2004	Afslag -> tilladelse (lempelse)				Produktion af grus	Erhverv
11	2004.260	17-03-2004	Afslag -> tilladelse (lempelse)				Opbevaring af spildevand i gyllebeholder	Erhverv
12	2004.264	19-04-2004	Tilladelse stadfæstet				Placering af gyllebeholder	Landbrug
13	2004.270	26-04-2004	Tilladelse -> afslag (skærpelse)	x			Udstykning til bolig i en overflødiggjort landbrugsbygning	Bolig
14	2005.139	20-08-2004	Tilladelse -> afslag (skærpelse)	x			Ændring af status for 2 sommerhuse til helårsbeboelse	Bolig
15	2005.143	25-08-2004	Tilladelse -> afslag (skærpelse)		x	x	Helårshus og carport	Bolig
16	2005.145	28-09-2004	Landzonetilladelse nødvendig				Landingsbane på græsmark	Andet
17	2005.147	29-09-2004	Landzonetilladelse nødvendig				Udvidelse af restaurant- og hotelvirksomhed	Erhverv
18	2005.160	19-10-2004	Landzonetilladelse ikke nødvendig				Svinestald	Landbrug
19	2005.280	15-02-2005	Landzonetilladelse nødvendig				Etablering af 20 hestebokse	Landbrug
20	2005.289	11-04-2005	Tilladelse -> afslag (skærpelse)	x			Sommerhus	Andet
21	2005.304	15-04-2005	Tilladelse -> afslag (skærpelse)	x			Ændret anvendelse til lager for plastvirksomhed	Erhverv
22	2005.306	20-05-2005	Tilladelse -> afslag (skærpelse)		x	x	Placering af aftægtsbolig	Bolig
	MAD	Dato for kendelse		Planlægning	Landskabelige	Naturbeskyttelse	Søgt om tilladelse til	Kategori
23	2004.1423	18-11-2003	Tilladelse -> afslag (skærpelse)	x			Udstykning af to parcelhusgrunde	Bolig
24	2004.1141	30-09-2004	Andet				Lovliggørende tilladelse til sommerhus	Andet
25	2004.1138	30-09-2004	Tilladelse stadfæstet				Etablering af grill- og isbar	Erhverv
26	2004.1133	28-09-2004	Tilladelse -> afslag (skærpelse)	x		x	Lagerhal	Erhverv
27	2004.1127	24-09-2004	Tilladelse -> afslag (skærpelse)	x	x		Udvidelse af oplagsplads	Erhverv
28	2004.1123	24-09-2004	Afslag -> tilladelse (lempelse)				Etablering af tre ferieejligheder	Erhverv
29	2004.1116	21-09-2004	Andet				Biogasanlæg	Erhverv
30	2004.839	29-06-2004	Landzonetilladelse ikke nødvendig				To stalde og en gyllebeholder	Landbrug
31	2004.805	23-04-2004	Tilladelse -> afslag (skærpelse)	x	x		Placering af aftægtsbolig	Bolig
32	2004.795	21-04-2004	Tilladelse -> afslag (skærpelse)		x		Produktionshal	Erhverv
33	2004.795	21-04-2004	Tilladelse stadfæstet				Lagerhal	Erhverv
34	2004.440	18-03-2004	Andet		x	x	Biogasanlæg	Erhverv

(fortsat)

			Hensyn - Begrundelse for sagens udfald					
MAD	Dato for kendelse		Planlægning	Landskabelige	Naturbeskyttelse	Søgt om tilladelse til	Kategori	
35	2004.438	18-03-2004	Tilladelse -> afslag (skærpelse)	x	x	x	Sommerhus	Andet
36	2004.411	15-03-2004	Afslag stadfæstet				Udstykning af parcel med aftægtsbolig	Bolig
37	2004.389	11-02-2004	Landzonetilladelse ikke nødvendig				Gyllebeholder	Landbrug
38	2004.382	09-02-2004	Tilladelse stadfæstet				Halmlade	Landbrug
39	2003.1446	17-12-2003	Tilladelse -> afslag (skærpelse)	x			Enfamiliehus	Bolig
40	2003.1423	18-11-2003	Tilladelse -> afslag (skærpelse)	x			Udstykning af to parcelhusgrunde	Bolig
41	2003.1411	13-11-2003	Tilladelse -> afslag (skærpelse)		x		Ændret placering af landbrugsbyggeri	Erhverv
42	2003.1391	10-10-2003	Tilladelse -> afslag (skærpelse)	x		x	Udstykning af fem parcelhusgrunde	Bolig
43	2003.1032	25-09-2003	Tilladelse -> afslag (skærpelse)	x	x		Ændring af status fra sommerhus til helårshus	Bolig
44	2003.721	14-04-2003	Tilladelse -> afslag (skærpelse)	x			Indretning af fem ejerlejligheder	Bolig
NKO nr.	Dato for kendelse		Planlægning	Landskabelige	Naturbeskyttelse		Søgt om tilladelse til	Kategori
45	308h/2004	30-01-2001	Tilladelse stadfæstet				Udstykning og opførelse af en helårsbolig	Bolig
46	308e/2004	17-08-2001	Afslag -> tilladelse (lempelse)				Udstykning af to villaparceller	Bolig
47	308f/2004	03-10-2001	Tilladelse stadfæstet				Udstykning og opførelse af to enfamiliehuse	Bolig
48	308b/2004	08-09-2003	Tilladelse -> afslag (skærpelse)	x			Enfamiliehus	Bolig
49	308i/2004	15-10-2003	Tilladelse -> afslag (skærpelse)	x			Udstykning til helårsbolig	Bolig
50	308d/2004	18-11-2003	Tilladelse -> afslag (skærpelse)	x			Udstykning og opførsel af enfamiliehus	Bolig
51	308j1/2004	18-11-2003	Afslag stadfæstet				Enfamiliehus	Bolig
52	370/2005	19-05-2005	Landzonetilladelse ikke nødvendig				Omlægning/udvidelse af produktion på landbrugsejendom	Landbrug
53	376/2006	21-11-2005	Andet				Opførelse af svinestald	Landbrug
54	379/2006	19-12-2005	Tilladelse -> afslag (skærpelse)		x	x	Enfamiliehus med carport	Bolig

NB Sagerne markeret med fed skrift er behandlet i rapportens kapitel 5. *Analyse af naturklagenævnskendelser*

Bilag C

–

Landskabskaraktermetoden

Bilaget beskriver en metode, hvormed det vil være muligt at foretage en mere kvalificeret planlægning for de landskabelige forhold. Som det blev påpeget i 5.7 *Delkonklusion*, har kommunerne haft visse problemer med varetagelsen af de landskabelige hensyn, og de får efter strukturreformen ansvaret for planlægningen af landskabelige forhold. Bilaget beskriver således, hvordan de landskabelige forhold i planlægningen kan styrkes, men diskuterer ikke om kommunerne har vilje, ressourcer, evner etc. til at benytte metoden.

Bilag C – Landskabskaraktermetoden

Sikringen af de landskabelige værdier er i vid udstrækning baseret på den generelle regulering i den fysiske planlægning¹. Med strukturreformen er det i fremtiden kommunerne, som bliver ansvarlige for udpegningen og varetagelsen af de landskabelige interesser, herunder gennem landzoneadministrationen. Som det blev beskrevet i delkonklusionen på analysen naturklagenævnskendelser, kan der stilles spørgsmålstejn ved kvaliteten af retningslinierne i regionplanerne angående sikringen af landskabelige værdier, da disse ofte er generelt formulerede og kun i begrænset omfang indeholder en deltaljeret beskrivelse af områdernes karakteristika. Målene for et områdes udvikling er i forlængelse heraf ofte uklare. Forklaringen er ifølge rapporten *Landskabsvurdering – En undersøgelse af internationale og danske metoder*², at der i amterne – og i almindelighed – anvendes forskellige metoder til landskabsvurderingen. Dette betyder, at der anvendes forskellige begreber i de enkelte vurderinger, hvilket vanskeliggør fortolkning og anvendelse i forbindelse med den fysiske planlægning³. Der er derfor ifølge rapporten et overordnet behov for udvikling af et ensartet, systematisk identifikations- og vurderingssystem, der kan anvendes bredt i såvel landskabsforvaltningen som den offentlige debat⁴. Både af forarbejderne til planlovsændringer i forbindelse med strukturreformen og af Landsplanredegørelse 2006 fremgår det, at en sådan metode er under udarbejdelse.

I bestræbelserne på at sikre et kvalificeret grundlag for udpegning og varetagelse af de landskabelige interesser er der således siden 2000 blevet arbejdet med udviklingen af et redskab, ”... der kan give overblik over og forståelse af landskabet og de processer, som ligger til grund for dets fremtræden og potentialer, og som kan pege på, hvorledes landskabets karakteristika kan tilgodeses gennem planlægning og forvaltning af udviklingen.”⁵ Målet er med andre ord at skabe en metode til kortlægning, beskrivelse og vurdering af landskabet, som kan styrke grundlaget for planlægningen. Arbejdet med udviklingen af metoden er i dag så fremskreden, at der foreligger en egentlig metode, *Landskabskaraktermetoden*, som i løbet af 2005 er blevet afprøvet på forskellige planlægningsniveauer og med forskellig fokusering (bl.a. på amtslige landskabsstrategier og pilotprojekter for nationalparkområderne). Metoden er dog ikke færdigudviklet, hvorfor den fortsat udvikles og afprøves. Dette gøres med særlig henblik på det kommunale planlægningsniveau på grund af kommunernes nye opgaver som følge af strukturreformen.⁶

¹ Wilhjelmudvalget, 2001, s. 34

² Formålet med denne rapport om både nationale og internationale metoder til landskabsvurdering var at indsamle erfaringer fra eksisterende metoder med henblik på udarbejdelse af en ensartet dansk metode.

³ Caspersen et al., 2001, s. 7f.

⁴ Caspersen et al., 2001, s. 8

⁵ Caspersen og Nellemann, 2005, s. 7

⁶ Caspersen og Nellemann, 2005, s. 3

I det følgende vil der blive redegjort for de grundlæggende principper i landskabskaraktermetoden, hvorefter der kort redegøres for, hvordan den kan medvirke til at sikre de landskabelige værdier ved administration af landzonebestemmelserne.

C.1 Principperne i landskabskaraktermetoden

Landskabskaraktermetoden er, som tidligere beskrevet, udviklet som hjælp til opstilling/dannelse af et beslutningsgrundlag for planlægningen og forvaltningen af det åbne land. Før principperne bag metoden beskrives, er det nødvendigt at fastlægge en række begreber og definitioner, som anvendes i metoden⁷:

- **Landskab:** *Et område hvis egenart er resultatet af naturlige og/eller menneskelige faktorerers påvirkning og gensidige påvirkning (definition anvendt i Den Europæiske Landskabskonvention).*
- **Landskabskarakter:** *Det særlige samspil mellem et landskabsområdes naturgrundlag og arealanvendelse samt de særlige rumlige og visuelle forhold, der kendetegner et område og adskiller det fra de omkringliggende landskaber.*
- **Landskabstypen:** *En type landskabsområde med nogenlunde ensartet kombination af hhv. naturgrundlag og arealanvendelse og relativt ensartet fremtræden, der adskiller typen fra andre landskabstyper. Den samme landskabstype kan forekomme flere steder inden for større områder.*
- **Landskabskarakterens styrke:** *Tilstedeværelsen og tydeligheden af nøglekarakteristika, det vil sige, de landskabselementer og rumlige visuelle forhold, der er bærende for områdets landskabskarakter.*
- **Landskabskarakterens sårbarhed:** *Sårbarheden er et udtryk for, i hvilken grad landskabskarakteren og de visuelle oplevelsesmuligheder påvirkes af ændringer i landskabets fysiske og funktionelle forhold.*
- **Landskabskvalitet:** *En kombination af landskabskarakterens styrke og forekomsten af særlige visuelle oplevelsesmuligheder samt tilstanden af landskabskarakteren og oplevelsesmulighederne.*
- **Rumlige og visuelle forhold og oplevelsesmuligheder:** *Et områdes specifikke rumlige og visuelle forhold i form af skala, rumlig afgrænsning, kompleksitet og variation, mønstre og struktur, markante enkeltelementer samt synlighedsforhold.*

Med de ovenstående begreber og definitioner fastlagt, kan landskabskaraktermetoden mere præcis beskrives som et analyseredskab til først at kortlægge områdets landskabskarakteristika og visuelle oplevelsesmuligheder og efterfølgende til vurdering af landskabets kvaliteter, udviklingstendenser og sårbarhed. I forlængelse af vurderingen skal metoden medvirke til at opstille de rette mål og retningslinier for, hvorledes landskabskarakteren og oplevelsesmulig-

⁷ Caspersen og Nellemann, 2005, s. 133f.

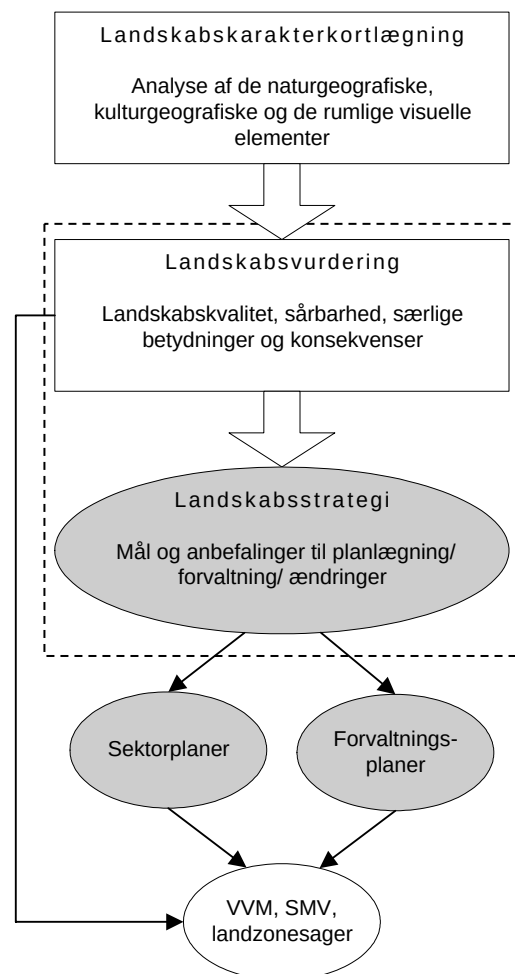
hederne kan beskyttes gennem planlægning og forvaltning.⁸ Procesflowet for landskabskaraktermetoden er illustreret ved figur C.1.

Landskabskaraktermetoden består således overordnet af de to adskilte faser, *landskabskarakterkortlægning* og *landskabsvurdering*, mens *landskabsstrategi* indgår som en tredje fase, som dog er tæt knyttet sammen med landskabsvurderingen, hvorfor der i teorien kun er tale om to deciderede faser.

C.1.1 Landskabskarakterkortlægningen

Første led i kortlægningen er en forundersøgelse, hvor dels den geografiske udstrækning af undersøgelsesområdet fastlægges, og dels omfanget (skala og detaljeringsgrad) af landskabsvurderingen defineres. Endvidere undersøges særlige ejerforhold, fredninger og planlægningen for og i området.⁹ Når dette er afklaret kan den egentlige kortlægning påbegyndes. Kortlægningen består af en analyse af de naturgeografiske, kulturgeografiske og de rumlige visuelle elementer. Kendetegnende for de tre analyser i kortlægningen er, at de skal gennemføres, beskrives og kortlægges systematisk og veldokumenteret. Den naturgeografiske analyse foregår ved skrivebordet og har til formål at give et overblik over områdets geologiske forhold samt over naturgrundlaget i form af terrænformer, jordbund og hydrologiske forhold.¹⁰

Den kulturgeografiske analyse foregår ligeledes ved skrivebordet og er i realiteten en analyse af arealanvendelsen i området. Analysens fokuserer således på dyrkningsform, bevoksning, bebyggelse, tekniske anlæg samt kulturhistoriske mønstre og anlæg (herunder kulturhistorisk oprindelse og udvikling). Endvidere skal den kulturgeografiske analyse redegøre for samspillet mellem naturgrundlaget og arealanvendelsen i området.¹¹



Figur C.1 Procesflowet for Landskabskaraktermetoden og dens anvendelse. [Med inspiration fra Caspersen og Nellemann, 2005, s. 119]

⁸ Caspersen og Nellemann, 2005, s. 6

⁹ Caspersen og Nellemann, 2005, s. 130

¹⁰ Caspersen og Nellemann, 2005, s. 12ff.

¹¹ Caspersen og Nellemann, 2005, s. 22ff.

På baggrund af den natur- og kulturgeografiske analyse skal der udpeges en række delområder, som betegnes landskabskarakterområder¹². Kendetegnet for de enkelte områder er, at samspillet mellem naturgrundlaget og arealanvendelse er nogenlunde identiske og adskiller sig fra de omkringliggende karakterområder.¹³ Landskabskarakterne danner grundlaget for den rumlig-visuelle analyse, som er en feltundersøgelse. Analysen har flere formål idet, den for det første skal verificere den natur- og kulturhistoriske analyse, og for det andet skal medvirke til at identificere landskabets fysiske, rumlige strukturer og visuelle fremtræden. I forlængelse af sidstnævnte skal den rumlig-visuelle analyse afdække hvilke landskabselementer, der er mest fremtræden i de enkelte områder. Endelig kan den rumlig-visuelle analyse danne udgangspunktet for en vurdering af landskabets tilstand, udviklingstendenser, sårbarhed og forvaltningsbehov.¹⁴

Landskabskarakterkortlægningen afsluttes med udformning af en landskabskarakterbeskrivelse, som er bindeledet mellem kortlægningen og den efterfølgende vurdering, og som skal udarbejdes individuelt for hvert landskabskarakterområde. Beskrivelsen skal sammenfatte de undersøgte forhold i de tre forudgående analyser og bør foretages så objektivt som muligt. Endvidere skal beskrivelsen formuleres så præcist og systematisk som muligt, men dog med tilstrækkelig af informationer til, at tredje person på baggrund af beskrivelsen kan danne sig et billede af landskabets og dets karakteristika. For at sikre systematikken – som er en et vigtigt element generelt for metoden – i landskabskarakterbeskrivelsen er der udarbejdet et paradigme for beskrivelsesprocessen.

C.1.2 Landskabsvurderingen

Landskabsvurderingen bygger på de forhold, som er registreret og analyseret under kortlægningen, og omfatter – som navnet antyder – en vurdering af landskabskvaliteten. Vurderingen omfatter endvidere en stillingtagen til landskabskarakterens sårbarhed og kapacitet i forhold til ændringer samt konsekvenserne af udviklingstendenser eller vedtaget planlægning. Endelig skal der i samarbejde med lokale aktører og interessenter afdækkes, om der skal tages hensyn til særlige betydninger og værdisætninger i området.¹⁵

I modsætning til kortlægningen, som skulle baseres på objektive kriterier og fysisk betingede forhold i landskaber, tager en del af vurderingen udgangspunkt i subjektive bedømmelser og natursyn samt politiske prioriteringer og målsætninger. Derfor er det af stor betydning, at vurderingen gennemføres, beskrives og kortlægges veldokumenteret, gennemskelig og systema-

¹² På dette tidspunkt i processen betegnes disse områder egentlig landskabsregioner, da det er en foreløbig afgrænsning. Landskabsregioner er derfor lig med første udkast til landskabskarakterområderne, som endelig afgrænses i landskabskarakterbeskrivelsen.

¹³ Caspersen og Nellemann, 2005, s. 22ff.

¹⁴ Caspersen og Nellemann, 2005, s. 50ff.

¹⁵ Caspersen og Nellemann, 2005, s. 106

tisk, således den kan danne et grundlag for de efterfølgende faser med borgerinddragelse og en politisk beslutningstagen.¹⁶

Forløbet og karakteren af vurderingen afhænger i stor grad af formålet, da der naturligvis er forskel på, om vurderingen skal anvendes til at opstille¹⁷:

- En generel landskabsstrategi med mål for udviklingen samt anbefalinger til landskabsforvaltningen.
- Sektorplanlægning og forvaltningsplaner (eks. kommune- og lokalplaner) med opstilling af specifikke retningslinier for enkeltsagsbehandlingen.
- Kapacitets-, lokaliserings- og konsekvensanalyser i forbindelse med miljøvurderinger (både VVM og SMV) eller enkeltsagsbehandling, som eksempelvis landzonesager.

Vurderingens detaljeringsgrad går naturligvis fra den overordnede vurdering i forbindelse med landskabsstrategien til den meget detaljerede vurdering ved behandling af enkeltsager. For alle vurderingsscenarierne er det fælles, at det handler om at zonere områderne i forhold til, om landskabskarakteren og de visuelle oplevelsesmuligheder skal¹⁸;

- bevares og beskyttes,
- vedligeholdes og styrkes,
- genoprettes og styrkes, eller
- ændres og nyskabes.

I det følgende afsnit vil der blive redegjort for, hvordan landskabskaraktermetoden kan bidrage til landzoneadministrationen gennem opstilling af specifikke retningslinier i kommuneplanen, som jf. kapitel 6, i fremtiden vil udgøre det vigtigste grundlag for administrationen af landzonebestemmelserne.

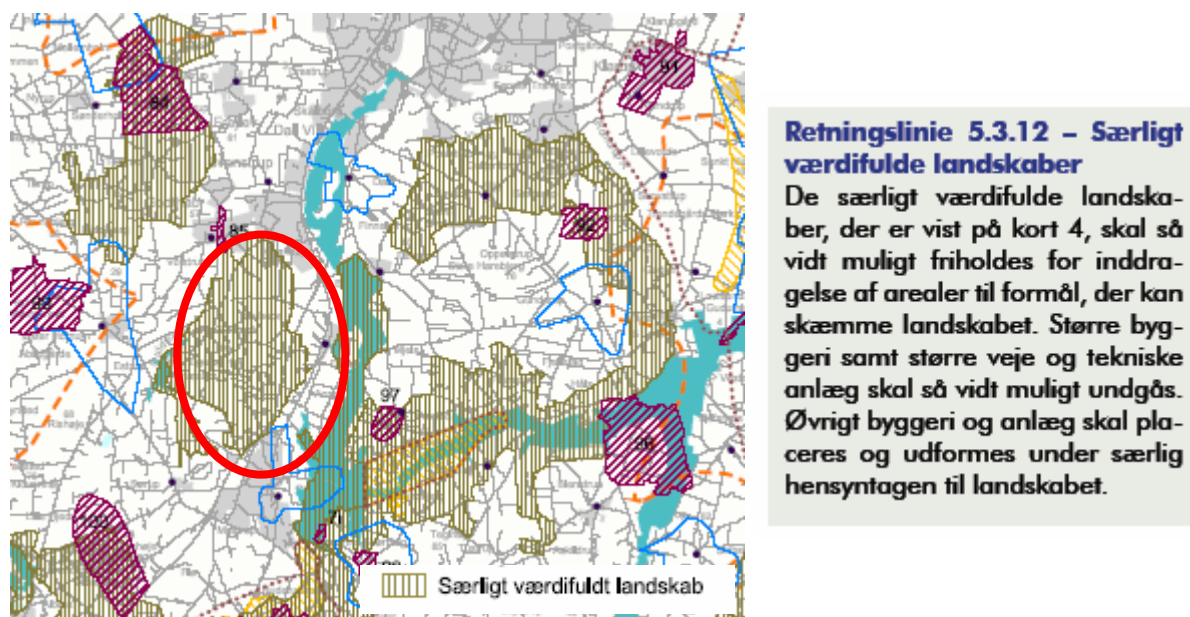
C.2 Landskabskaraktermetodens betydning for landzoneadministrationen

Med landskabskaraktermetoden er der ikke tale om udpegning af beskyttelsesområder i traditionel forstand, som i regionplanerne ofte har ført til generelle og uspecificerede retningslinier. Figur c.1 viser et eksempel på en generel retningslinie.

¹⁶ Caspersen og Nellemann, 2005, s. 97

¹⁷ Caspersen og Nellemann, 2005, s. 118f.

¹⁸ Caspersen og Nellemann, 2005, s. 120f.



Figur C.2 Eksempel på retningslinie med tilhørende kortbilag for særligt værdifulde landskaber i regionplanen (området er syd for Aalborg). [Uddrag fra Nordjyllands Regionplan 2005, s. 197 og kort 4]

I modsætning hertil lægges der i landskabskaraktermetoden vægt på en samlet beskrivelse og vurdering af landskaberne inden for et mere specifikt område med mulighed for mere detaljerede retningslinier til følge. Et eksempel på konkrete retningslinier kan hentes fra afprøvning af landskabskaraktermetoden i pilotområdet Rosenholm. Her er et område, størrelsesmæssig svarende til det særligt værdifulde landskab markeret med en rød ellipse i figur C.2, inddelt i delområder, hvortil der er knyttet specifikke retningslinier, såsom¹⁹:

- *Frihold skovbrynet til Gammel Dyrehave for landskabselementer, der vil forstyrre den visuelle oplevelse af dette.*
- *Nye store landbrugsbygninger og anlæg bør placeres, under hensyntagen til de lokale udsigts- og indsigtsmuligheder.*
- *Ny bebyggelse omkring den gamle kirkelandsby Mygind bør undgås.*
- *Området bør friholdes for skovrejsning.*
- *Yderligere etablering af ny bebyggelse omkring Hvilsager bør undgås. Især landsbyens nordlige og østlige byrand er intakt.*
- *Karakteren i dette område kan ændres uden tab af markante landskabelige træk.*

Opstilling af lignende retningslinier for delområder indenfor særlige værdifulde landskaber vil uden tvivl kunne være medvirkende til en mere kvalificeret varetagelse af de landskabelige interesser i landzoneadministrationen. Det er dog mere tvivlsomt, om kommunerne vil komme til at anvende landskabskaraktermetoden (opstille specifikke retningslinier). For det første er

¹⁹ Caspersen og Nellemann, 2005, s. 126f.

landskabskaraktermetoden ressourcekrævende, hvilket kan blive en stor barriere i forhold til kommunernes i forvejen pressede ressourcemæssige situation. For det andet er metodefrihed og dermed råderum for de decentrale planmyndigheder en vigtig del af planloven (tillægges særlig vægt i den nuværende regering), hvorfor der formentlig ikke vil være incitament til at pålægge kommunerne at anvende landskabskaraktermetoden.

Der forventes at udkomme en vejledning om landskabskaraktermetoden fra Miljøministeriet i løbet af 2006,

Litteratur

Caspersen et al., 2004

Caspersen, Ole Hjort; Høll, Andreas; Nellemann, Vibeke; Sørensen, Agnete Odgaard, *Landskabsvurdering – en undersøgelse af internationale og danske metoder*, 2001, Forskningscenter for Skov og Landskab for Skov- og Naturstyrelsen

Caspersen og Nellemann, 2005

Caspersen, Ole Hjort og Nellemann, Vibeke, *Landskabskaraktermetoden – et kompendium*. Arbejdsrapport nr. 20-2005, Skov & Landskab

Wilhelmudvalget, 2001

Wilhelmudvalget, *Øvrige emner behandlet af Wilhelmudvalget: Kystforvaltning, Klitforvaltning, Landskabsvurdering, Friluftsliv, Danmarks internationale forpligtelser og indsats for biodiversitet, forskning og udvikling, gevinster ved beskyttelse af biodiversitet*, 2001