



NATUR- OG  
MILJØKLAGENÆVNET

Rentemestervej 8  
2400 København NV  
Telefon: 72 54 10 00  
nmkn@nmkn.dk  
www.nmkn.dk

15. oktober 2014 · J.nr.: NMK-31-01323 · Ref.: JAV-NMKN

### **AFGØRELSE**

#### **i sag om opførelse af lagerhal ved Vindinge i Nyborg Kommune**

Natur- og Miljøklagenævnet har truffet afgørelse efter § 58, stk. 1, nr. 1, jf. § 35, stk. 1, i lov om planlægning<sup>1</sup>.

Natur- og Miljøklagenævnet ophæver Nyborg Kommunes afgørelse af 1. april 2014 om landzonetilladelse til opførelse af en lagerhal på ejendommen matr.nr. 5a Rosilde By, Vindinge, beliggende Hjulbyvej 111, 5800 Nyborg, da projektet ikke er omfattet af landzonebestemmelsen.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet<sup>2</sup>. Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. planlovens § 62.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 5, stk. 1, i lov om Natur- og Miljøklagenævnet.

---

<sup>1</sup> Lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 af lov om planlægning med senere ændringer

<sup>2</sup> Lovbekendtgørelse nr. 736 af 14. juni 2013 om Natur- og Miljøklagenævnet med senere ændringer

## Klagen til Natur- og Miljøklagenævnet

Klager, Danmarks Naturfredningsforening (DN), har gjort gældende, at projektet ikke er omfattet af landdistriktsbestemmelsen, og at virksomheden bør henvises til det nærliggende erhvervsområde.

### Sagens oplysninger

#### Historik

Ejeren af ejendommen Hjulbyvej 111 søgte i 2005 om landzonetilladelse til at flytte sin vognmandsvirksomhed bestående af syv til ti lastbiler fra Knudshovedvej 25 i Nyborg til Hjulbyvej 111 og til at opføre en maskinhal på 600-700 m<sup>2</sup> med tilhørende vaskeplads og nødvendige velfærdsfaciliteter. Sagen blev dengang indstillet til et afslag af forvaltningen med den begrundelse, at erhvervsbyggeri det pågældende sted var i strid med planloven. Nyborg Kommune meddelte efterfølgende ejer, at der kunne meddeles landzonetilladelse til den ønskede anvendelse, herunder tilladelse til opførelse af den ønskede erhvervsbygning. Før kommunen ville udstede en landzonetilladelse, blev ansøger bedt om at indsende en målfast skitse til kommunen. Skitsen skulle vise dels bygningens placering, højde, udformning og materialer, dels vaskepladsens størrelse og beliggenhed.

Nyborg Kommune fik aldrig tilsendt det ønskede materiale, og der blev derfor ikke meddelt landzonetilladelse til det ansøgte projekt.

Nyborg Kommune meddelte den 13. september 2011 landzonetilladelse til at drive vognmandsvirksomhed på Hjulbyvej 111 blandt andet med udendørs parkering af 15 - 20 lastbiler. Danmarks Naturfredningsforening klagede til Natur- og Miljøklagenævnet, ansøger trak herefter ansøgningen tilbage, og kommunen annullerede den 27. februar 2012 landzonetilladelsen.

Nyborg Kommune meddelte den 29. maj 2012 landzonetilladelse til at opføre en hal på 722 m<sup>2</sup> til garageanlæg og lager i forbindelse med drift af en vognmandsforretning med syv lastvogne og to varevogne på Hjulbyvej 111. Hallen placeres nordøst for stuehuset. Det forudsættes, at de eksisterende udbygninger nedrives; stuehuset bliver stående. Det fremgår ikke af sagen, at kommunen har meddelt landzonetilladelse til selve etableringen af vognmandsvirksomheden på ejendommen. Danmarks Naturfredningsforening klagede til Natur- og Miljøklagenævnet over afgørelsen. Ved afgørelse af 26. november 2012 ændrede et énstemmigt nævn af landskabelige og planlægningsmæssige grunde kommunens afgørelse til et afslag.

Med henvisning til landdistriktsbestemmelsen meddelte Nyborg Kommune den 1. april 2014 landzonetilladelse til opførelse af en lagerhal på ejendommen (nærværende sag).

Efter bygningsreglementet anmeldte ejendommens ejer den 22. april 2014 nedrivning af tre driftsbygninger. Efter nedrivningen ville ejendommens bebyggelse bestå af stuehuset og to pavilloner. 7. maj 2014 underrettede kommunen ejeren om, at landzonetilladelsen var påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet, og spurgte ejeren, om nedrivningsansøgningen skulle behandles, eller om han ville afvente nævnets afgørelse. Samme dag svarede ejeren, at kommunen godt kunne påbegynde sagsbehandlingen om ansøgningen om nedrivning af driftsbygningerne, da han ikke mente, at klagesagen ville føre nogen steder hen. 8. maj 2014 blev der givet nedrivningstilladelse. Kommunen har oplyst,

at driftsbygningerne blev beskadiget i stormen 6. december 2013 og blev revet ned medio august 2014.

#### Nærværende sag

Ejendommen ligger i landzone ca. 270 m syd for landsbyen Vindinge/Rosilde og ca. 1,5 km fra Nyborg. Ejendommen ligger i åbent land og er fuldt synlig, uanset om man kommer fra syd eller nord ad Hjulbyvej. Der er tale om en nedlagt landbrugsejendom på 3,4 ha med stuehus og (nu nedrevne) driftsbygninger på i alt 1.114 m<sup>2</sup>. Det ældre stuehus er kondemneret på grund af skimmelsvamp, og kommunen har den 15. februar 2011 meddelt en midlertidig (5 år) landzonetilladelse til at opstille to pavilloner på i alt 80 m<sup>2</sup> til beboelse; stuehuset står således tomt, og familien har i flere år boet i de to pavilloner.

Ejendommen ligger kystnært i et større sammenhængende landskabsområde. Det fremgår af kommuneplanen, at de større sammenhængende landskabsområder omfatter større områder med betydelige landskabelige værdier, herunder også de mest velbevarede herregårdslandskaber. De er sårbare over for etablering af større bebyggelse og større tekniske anlæg og skal derfor friholdes for sådanne anlæg, medmindre hensynet til bevaring af landskabsværdierne kan løses på tilfredsstillende vis. Planlægning for eller meddelelse af landzonetilladelse til bebyggelse kan kun ske, hvis det er godtgjort, at de landskabelige interesser ikke tilsidesættes. Disse landskaber kan også være sårbare over for byudvikling, men dette skal vurderes nøjere i de konkrete tilfælde ved de enkelte byer i bymønstret.

Af kommuneplanens retningslinje for kystnærhedszonen fremgår blandt andet følgende:

*"I den kystnære zone, inden for såvel de særlige landskabelige og særlige geologiske interesseområder samt inden for større sammenhængende landskabsområder..., kan der alene ske bebyggelse eller etableres anlæg i ganske ubetydeligt omfang, og kun såfremt disse ikke forringer kystens naturmæssige, landskabelige eller rekreative værdi."*

Sagen ønskes genbehandlet i relation til ændringerne i planloven (landdistriktsbestemmelsen, jf. § 35, stk. 1, 2. pkt.)

Vognmandsvirksomheden, Folmers Transport, ligger i dag i bymæssig bebyggelse på Knudshovedvej omgivet af boliger.

Ansøger ønsker tilladelse til at flytte virksomheden fra Knudshovedvej 25 i Nyborg til Hjulbyvej 111 i tilknytning til indehaverens egen bolig, så bolig og administration ligger sammen med virksomheden. Dette er ikke muligt inden for kommunens udlagte erhvervsarealer.

Der er ansøgt om at opføre en hal på 722 m<sup>2</sup>, der skal benyttes som garageanlæg/lager i forbindelse med drift af vognmandsforretning med syv lastvogne og to varevogne. Hallen udføres med vægge og gavle i trykimprægneret træ. Taget vil få en hældning på 20 grader og beklædes med sorte stålbølgeplader. Facadehøjden vil være ca. 5 m, og højden til kip 8,5 m. Omkring hallen/gårdarealet plantes der et 5 m bredt plantebælte.

Der er ikke sket naboorientering, da kommunen har vurderet, at det ansøgte er af underordnet betydning for naboerne.

Sagen har været behandlet i Teknik- og Miljøudvalget den 24. marts 2014 på baggrund af følgende oplysninger:

I april 2013 trådte en ændring af planloven i kraft under overskriften "Nye muligheder i landdistrikt" (landdistriktsbestemmelsen). Formålet med ændringen er at give mulighed for, at byrådet i højere grad kan imødekomme ansøgninger om landzonetilladelse i vanskeligt stillede landdistrikter. Landdistriktsbestemmelsen gælder alle landdistrikter, hvor der er tilbagegang i form af affolkning, faldende beskæftigelse, og hvor der ikke er pres på arealressourcen. Bestemmelsen giver byrådet mulighed for at vurdere sagen på baggrund af en samlet afvejning af planlægningsmæssige og samfundsmæssige interesser, hensyn til naboer samt landskabs- og naturinteresser mv.

I Nyborg Kommune er der politisk ønske om at genoptage sagen i Teknik- og Miljøudvalget med henblik på at drøfte lovændringens betydning og muligheder i relation til sagen.

En tilladelse til etablering af vognmandsvirksomheden på Hjulbyvej 111 kræver først og fremmest, at byrådet kan definere området som et vanskeligt stillet landdistrikt.

Ifølge vejledning til landdistriktsbestemmelsen skal følgende vilkår være opfyldt:

1. Faldende beskæftigelse.
2. Faldende antal husstande.
3. Begrænset pres på arealressourcen.
4. Bestemmelsen kan ikke anvendes umiddelbart op til en større by på mere end 1.000 indbyggere.

Ad 1.

Byrådet betragter landsbyen Vindinge/Rosilde som et selvstændigt landdistrikt, hvor der ikke er etableret nye arbejdspladser inden for de seneste fem år. Befolkningstallet i den arbejdsduelige aldersgruppe 26-64 år er i samme periode faldet fra 148 i 2009 til 137 i 2013 (kilde: befolkningsprognose 2013 for Nyborg Kommune).

Ad 2.

Antallet af husstande er i Vindinge/Rosilde faldet fra 181 i 2009 til 179 i 2013 (kilde: befolkningsprognose 2013 for Nyborg Kommune).

Ad 3.

Der er intet pres på arealressourcen i og omkring Vindinge/Rosilde.

Der er vedtaget to lokalplaner til boligformål, der aldrig er blevet realiseret. Lokalplan nr. 128 fra 2003 udlægger fire store parcelhusgrunde ved Bøjdenvej, og Lokalplan nr. 208 fra 2008 åbner mulighed for 35 boliger i en kombination af åben-lav og tæt-lav bebyggelse.

Ad 4.

Indbyggertallet i Vindinge/Rosilde er, jf. befolkningsprognosen, 398 i 2013 og således langt under kravet om maksimalt 1.000 indbyggere.

I 2010 boede der 424 indbyggere i landsbyen. Inden for en firårig periode er der således sket en affolkning på 6 %.

Forvaltningen har vurderet, at der kan opstilles argumenter for, at området er et vanskeligt stillet landdistrikt i forhold til vejledningens krav til geografisk anvendelsesområde.

Hvad angår landskabs- og naturinteresser har forvaltningen vurderet, at der kan argumenteres for, at de landskabelige interesser i et tilstrækkeligt omfang kan imødekommes, hvis der foretages en beplantning omkring ejendommen, der begrænser dennes visuelle påvirkning af landskabet. Der kan desuden redegøres for, at en tilladelse ikke påvirker oplevelsen af kystlandskabet negativt, da der på ejendommen ikke er visuel kontakt med kysten.

Forvaltningen finder ikke den eksisterende beliggenhed af vognmandsvirksomheden på Knudshovedvej hensigtsmæssig.

Trafikalt vil en beliggenhed med direkte adgang til det overordnede vejnet (Hovedvej A8) være en faktor, der har positiv betydning i forbindelse med en samlet afvejning af fordele og ulemper.

På baggrund af en samlet planlægningsmæssig afvejning har forvaltningen konkluderet, at argumentationen for en tilladelse kan styrkes i forhold til den tidligere udstedte landzonetilladelse.

Forvaltningen har oplyst, at Venstres folketingspolitikere har anbefalet, at der burde udarbejdes en landzonelokalplan til erhvervsformål, der detaljeret kunne muliggøre etablering af den ønskede vognmandsvirksomhed. Forvaltningen har hertil anført, at en lokalplan til erhverv er i strid med de statslige interesser, der ikke åbner mulighed for planlægning af nye erhvervsområder i det åbne land. Endvidere strider det mod de statslige krav om, at byplanlægningen skal ske "indefra og ud". Nye erhvervsarealer bør som udgangspunkt udlægges i overensstemmelse med kommuneplanens retningslinjer, så der sikres sammenhæng og optimal udnyttelse af de økonomiske og samfundsmæssige ressourcer. Forvaltningen har konkluderet, at udarbejdelse af lokalplan vil medføre et statsligt veto.

Nyborg Kommune har den 1. april 2014 meddelt landzonetilladelse til den ansøgte hal på følgende vilkår:

- Bebyggelsen skal placeres og udformes som beskrevet i tegningsmaterialet af 21. maj 2012. Hallen skal dog placeres mindst 7,5 m fra det eksisterende stuehus på grund af brandfare.
- Der skal etableres et 5 m bredt plantebælte bestående af blandede træer og buske.
- De udvendige bygningssider, herunder tage, skal fremtræde i jordfarverne (okker, terra de sienna, umbra, engelsk rødt, italiensk rødt, dodenkop) eller i hvidt, sort eller nævnte farvers blanding.
- Der skal søges om tilladelse til ændret/udvidet benyttelse af landbrugsejendommens overkørsel hos Vejdirektoratet i henhold til e-mail af 1. september 2011.
- Eventuel skiltning skal ske efter regler for skiltning i det åbne land i "Skiltepolitik - administrationsgrundlag for facade- og reklameskilte 2011". Se [www.nyborg.dk](http://www.nyborg.dk) under "Virksomheder".
- Der må ikke foretages terrænændringer på mere end +/- 0,25 m i forhold til eksisterende terræn. Det naturlige terræn skal bibeholdes i forhold til naboskel.

Nyborg Kommune har vurderet, at tilladelsen er i overensstemmelse med statens intentioner om at skabe udvikling og beskæftigelse i landdistrikterne (landdistriktsbestemmelsen) og intentionerne i Kommuneplanstrategi 2012, hvor byrådet vil arbejde for, at mulighederne for at etablere og drive erhverv i landzonen forbedres, så der skabes flere arbejdspladser i disse områder.

Nyborg Kommune har vurderet, at området er et vanskeligt stillet landdistrikt i forhold til vejledningens krav til geografisk anvendelsesområde.

Nyborg Kommune har anført, at ansøger af logistiske årsager ønsker at have bolig og administration beliggende sammen med virksomheden, og at dette kan tilgodeses med tilladelsen. Plantning af det 5 m brede bælte bestående af træer og buske omkring ejendommen vil begrænse den visuelle påvirkning af landskabet. Bebyggelsen vil ikke påvirke kystnærhedszonen negativt, da der ikke er visuel kontakt med kysten. Trafikalt vil en beliggenhed med direkte adgang til det overordnede vejnet (Hovedvej A8) efter en samlet afvejning være af positiv betydning. Virksomhedens eksisterende beliggenhed på Knudshovedvej i bymæssig bebyggelse omgivet af boliger er ikke hensigtsmæssig, og en udflytning vil i forhold til en samlet planlægningsmæssig afvejning løse de aktuelle trafikikkerhedsmæssige, støj- og miljømæssige problemer.

DN har anført, at Nyborg Kommune vurderede, at det ansøgte projekt krævede lokalplan, og forespurgte Naturstyrelsen om dennes indstilling til projektet. Naturstyrelsen orienterede i brev af 5. marts 2012 kommunen om, at de kunne forvente Naturstyrelsens indsigelse mod lokalplan og kommuneplantillæg, da byvækst skal ske i direkte tilknytning til eksisterende bymæssig bebyggelse, og at det åbne land skal friholdes for andet end det, der er nødvendigt for jordbrugserhvervet. Naturstyrelsen gjorde desuden opmærksom på, at ejendommen ligger i et større sammenhængende landskabsområde. Kommunen gav herefter den 29. maj 2012 en ny landzonetilladelse, men for at undgå at udarbejde lokalplan blev der nu tilladt færre biler. Denne tilladelse ændrede nævnet til et afslag.

Det undrer DN, at Nyborg Kommune ikke har henvist vognmandsvirksomheden til det erhvervsområde, der ligger ved Falstervej umiddelbart på den anden side af Vindinge og mindre end en kilometer fra den ansøgte placering. Vognmandens konkurrenter har deres virksomhed placeret i erhvervsområdet.

DN har gjort gældende, at virksomheden formentlig er af en størrelse, der kræver lokalplan, og at byggeriet ikke er omfattet af landdistriktsbestemmelsen, men er nybyggeri.

DN har anført, at vognmandsvirksomheden skal etableres på en nedlagt landbrugsejendom. Planlovens § 37 kan ikke anvendes, dels fordi der er tale om nybyggeri, dels fordi vognmandsvirksomhed ikke er omfattet af § 37. Kommunen har herefter anvendt § 35, stk. 1, og henvist til landdistriktsbestemmelsen.

DN har henvist til, at det fremgår af udkast til vejledning om landdistriktsbestemmelsen, at nybyggeri ifølge lovbemærkningerne ikke er omfattet af landdistriktsbestemmelsen. Det fremgår endvidere af vejledningen, at de almindelige landzonebestemmelser skal anvendes, hvis en ejendom ikke har været anvendt i længere tid eller ikke repræsenterer nogen værdi af betydning. Den aktuelle ejendom har ikke været anvendt i længere tid, og bygningerne repræsenterer meget lidt værdi, og som det fremgår af landzonetilladelsen, skal de eksisterende bygninger rives ned. Desuden er stuehuset kondemneret og har stået ubeboet i flere år.

Projektet skal således vurderes som nybyggeri.

DN har endvidere gjort gældende, at landdistriktsbestemmelsen heller ikke kunne finde anvendelse, hvis det ikke var nybyggeri:

- Vindinge By ligger i umiddelbar forlængelse af Nyborg, og kan derfor ikke betragtes som et selvstændigt landdistrikt.
- Hvad angår henvisningen til begrænset pres på arealressourcen/faldende beskæftigelse/fald i antal husstande anføres, at der var udlagt boligområde i tilknytning til Vindinge By, men i stedet for at byggemodne dette område valgte kommunen at udlægge og byggemodne et nyt, meget stort boligområde nord for Vindinge By. Kommunen bruger nu mange ressourcer på at markedsføre disse byggegrunde, som bliver tilbudt til favorable priser. Set på den baggrund er det næppe gangbart, at kommunen påberåber sig brug af landdistriktsbestemmelsen, velvidende at kommunen gennem egen planlægning er skyld i, at der ikke er pres på arealressourcen.
- Det er ikke seriøst at vurdere udviklingen af arbejdspladser, da Vindinge ligger i umiddelbar forlængelse af Nyborg og med ca. 500 m til erhvervsområdet.

Med henvisning til planlovens hovedformål om at sikre en hensigtsmæssig planlægningsmæssig, landskabelig og samfundsøkonomisk udvikling, med henvisning til ejendommens beliggenhed i et større sammenhængende landskabsområde og inden for kysnærhedszonen, og med henvisning til, at bygningen som vurderet af nævnet i afgørelsen af 26. november 2012 vil være meget synlig i landskabet, har DN konkluderet, at virksomheden bør henvises til erhvervsområdet.

Nyborg Kommune har udtalt, at kommunen har vurderet, at virksomheden har en størrelse, der vil kunne drives hensigtsmæssigt fra en nedlagt landbrugsejendom. Der vurderes derfor ikke at være lokalplanpligt. Der ønskes ikke udlagt en kommuneplanramme og udarbejdet lokalplan for et fritliggende erhvervsområde i det åbne land i strid med planlovens principper.

Nyborg Kommune betragter sagen som en enkeltstående tilladelse til et erhverv med bolig i det åbne land på en overflødiggjort landbrugsejendom. Dette er gjort i bestræbelserne på at skabe arbejdspladser i områder med tilbagegang, hvilket er en afgørende forudsætning for, at den negative udvikling i disse områder kan vendes. Det er forhold, der ligger kommunen meget på sinde, og som vurderes at være grunden til, at folketinget har ændret planloven.

Der er meddelt tilladelse til opførelse af en ny bygning, da den eksisterende driftsbygning er i dårlig stand og ikke opfylder nutidige krav til drift af den pågældende virksomhed (garage/lagerhal). Skal der skabes reelle arbejdspladser i landområderne er det en forudsætning, at bygningerne er egnede til formålet.

Ændringen af planloven har givet kommunen mulighed for at foretage en vurdering af, hvorvidt der er tale om et område i tilbagegang. Kommunen finder ikke anledning til at ændre denne vurdering.

Med hensyn til synligheden i landskabet er der gennem krav til bygningens ydre fremtræden og afskærmende beplantning tilstræbt at begrænse påvirkningen af landskabet mest muligt.

## **Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger og afgørelse**

I sagens behandling har Natur- og Miljøklagenævnets 10 medlemmer deltaget: Pernille Christensen (formand), Ole Pilgaard Andersen, Martin Glerup, Leif Hermann, Per Larsen, Marianne Højgaard Pedersen, Marion Pedersen, Peter Thyssen, Jens Vibjerg og Henrik Waaben.

### *Landzonebestemmelsen*

Planlovens § 35, stk. 1, 1. pkt., bestemmer, at opførelse af ny bebyggelse eller ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer i landzone forudsætter tilladelse fra kommunalbestyrelsen. Den konkrete afgørelse træffes navnlig på grundlag af de planlægningsmæssige og landskabelige hensyn, som ifølge lovens formål skal varetages ved administrationen af landzonebestemmelserne. Ved afgørelsen vil der endvidere kunne henses til, om det ansøgte vil påføre naboerne urimelige gener, samt til hvilken betydning, afgørelsen kan få for lignende sager.

Et af formålene med landzonebestemmelserne er at sikre, at landskabelige hensyn tilgodeses, og at udviklingen sker i overensstemmelse med planlægningen for området. Bestemmelserne skal således modvirke spredt og uplanlagt by- og erhvervsudvikling i det åbne land. Erhverv, som ikke har forbindelse med jordbrugserhvervene, skal som hovedregel henvises til erhvervsområder i byzone. Praksis er meget restriktiv i områder, der som klagers ejendom er udlagt som særligt beskyttelsesområde.

### *Landdistriktsbestemmelsen*

Planlovens § 35, stk. 1, 2. pkt., bestemmer, at kommunen i sin vurdering af, om der skal meddeles landzonetilladelse, kan lægge særlig vægt på udviklingen i et vanskeligt stillet landdistrikt. Bestemmelsen er indsat i planloven ved lov nr. 358 af 9. april 2013 og trådte i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende den 11. april 2013.

### *Lovbemærkningerne til § 35, stk. 1, 2. pkt.*

Det følger af lovbemærkningerne til § 35, stk. 1, 2. pkt., at landdistriktsbestemmelsen giver kommunerne mulighed for at lægge større vægt på hensynet til udviklingen i et vanskeligt stillet landdistrikt, hvor der er et særligt behov for tiltag for at vende en negativ udvikling præget af begrænset pres på arealressourcen og faldende beskæftigelse og/eller fraflytning af boliger, målt ved faldende antal husstande. Ved begrænset pres på arealressourcen forstås, at arealerne ikke er udsat for nævneværdigt pres for ændret anvendelse eller byggeaktivitet, som det typisk er tilfældet i yderområderne til forskel fra oplandet til de større byer. Bestemmelsen kan således ikke anvendes i nærheden af et byområde med befolkningstilvækst eller i oplandet til et af de store vækstcentre, hvor vækstcentret har en positiv, afsmittende effekt.

Hvis betingelserne for at anvende landdistriktsbestemmelsen er til stede, kan det begrunde landzonetilladelse til visse helårsboliger og erhverv, medmindre væsentlige hensyn til landskab, natur, miljø, planlægning eller naboer m.v. taler afgørende imod. Det er stadig et hovedhensyn at undgå spredt og uplanlagt bebyggelse i det åbne land. Bestemmelsens anvendelsesområde er derfor alene byggeri af nye helårsboliger i umiddelbar tilknytning til landsbyer o.l. og ændret anvendelse af eksisterende overflødiggjorte bygninger til helårsboliger og erhverv samt udvidelse af eksisterende erhvervsvirksomheder. Landdistriktsbestemmelsen tilsigter således at lempe praksis for etablering af erhverv i



eksisterende overflødiggjorte bygninger og for udvidelse af eksisterende lovlige erhvervsvirksomheder, uanset om den eksisterende virksomhed er indrettet i tidligere landbrugsbygninger eller i andre typer tiloversblevne bygninger eller på grundlag af en landzonetilladelse efter planlovens almindelige landzoneregler.

Det er anført i lovbemærkningerne at landdistriktsbestemmelsen herved giver endnu bedre mulighed for at udnytte den ressource, som tiloversblevne bygninger udgør. Hvis bygningen har været forladt i længere tid og/eller er så forfalden eller primitiv, at den ikke repræsenterer nogen værdi af betydning, gælder de almindelige regler for kommunernes landzoneadministration. Landdistriktsbestemmelsen kan i overensstemmelse med gældende praksis for landzonesagsbehandling ikke anvendes til byggeri af nye, fritliggende erhvervsvirksomheder i det åbne land.

Kommunalbestyrelsen skal som hidtil foretage en afvejning af de forskellige hensyn ved vurderingen af, om der skal gives landzonetilladelse, men den nye bestemmelse giver kommunalbestyrelsen mulighed for at lægge større vægt på udviklingen i et vanskeligt stillet landdistrikt. Det betyder, at kommunalbestyrelsen i højere grad kan være imødekommende over for at meddele landzonetilladelse i vanskeligt stillede landdistrikter, når hensynet til udviklingen taler for, og andre væsentlige hensyn ikke taler afgørende imod. Bestemmelsen kan kun anvendes til bebyggelse og anlæg, som forventes at have en positiv effekt på beskæftigelsessituationen eller antallet af helårsbeboede husstande.

Tilladelse kan ikke meddeles, hvis væsentlige hensyn til landskabs- og naturinteresserne, herunder åbne og uberørte kystområder og kulturmiljøer, miljø, planlægning eller naboer m.v. afgørende taler imod. Bestemmelsen kan ikke anvendes, hvis det ansøgte vil skabe f.eks. væsentlige trafikale problemer, problemer i forhold til en nabolandbrugsejendom eller væsentlige konflikter i arealressourcens anvendelse.

Landdistriktsbestemmelsen kan efter lovbemærkningerne også anvendes i vanskeligt stillede landdistrikter inden for kystnærhedszonen. Her skærpes hensynet til landskabs- og naturressourcerne dog, herunder navnlig hensynet til at beskytte åbne og uberørte kystområder.

### *Regional- og Landdistriktpolitisk Redegørelse 2013<sup>3</sup>*

RLR 2013 belyser den aktuelle situation og udviklingstendenser i Danmarks landdistrikter og yderområder samt på de danske småøer. RLR 2014 henviser vedrørende demografien i land og by til RLR 2013.

Af RLR 2013 fremgår bl.a.<sup>4</sup>:

Landdistrikter og yderområder står overfor flere store udfordringer. Den mest markante udfordring er, at flere af områderne mister borgere, mens de store byer vokser. Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter har udarbejdet en ny model til afgrænsning af landdistrikter og yderområder, som danner udgangspunkt for de statistiske beskrivelser. Formålet med den nye model er at opnå en mere præcis beskrivelse af områderne. Et områdes status fastlægges overordnet med

---

<sup>3</sup> Regeringens redegørelse til Folketinget, udgivet af Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter i maj 2013, herefter RLR 2013

<sup>4</sup> RLR 2013, s. 5, 9, 10, 12, 14 og 17

afsæt i to dimensioner. Den ene er en by/land dimension, der måler et områdes andel af borgere i byer med mindst 3.000 indbyggere. Den anden er en center/periferi dimension, der måler om et givent område ligger tæt på (mindre end 30 minutters kørsel) eller langt fra de største byområder i Danmark. Afgrænsningen omfatter fire typer af sogne:

- Byområder tæt på de største byer<sup>5</sup>
- Byområder længere væk fra de største byer<sup>6</sup>
- Landdistrikter tæt på de største byer<sup>7</sup>
- Landdistrikter længere væk fra de største byer<sup>8</sup>

En betydelig del af landet består af landdistrikter længere væk fra de største byer.

I perioden 2007-2013 er den danske befolkning steget med 2,9 pct. Befolkningsudviklingen har imidlertid været negativ i landdistrikterne længere væk fra de største byer (- 3,0 pct.), hvor der i perioden er blevet godt 24.000 færre borgere, og svagt negativ (-0,2 pct.) i byområderne længere væk fra de største byer. Modsat er det påfaldende, at man i den samme periode har oplevet en betragtelig befolkningsvækst på 2,1 pct. i landdistrikterne tæt på de største byer.

I landdistrikterne tæt på de største byer ligger andelen af de yngste borgere (0-14 år) over landsgennemsnittet, der er på 17,4 pct. Således er gennemsnittet for den yngste befolkningsgruppe i landdistrikter tæt på de største byer på 20,2 pct. Det samme gør sig gældende for aldersgruppen de 25 – 64 årige. Her ligger aldersgruppen ligeledes over landsgennemsnittet, der er 51,9 pct., idet procentsatsen for denne befolkningsgruppe ligger på 52,3 pct.

Beskæftigelsesfrekvensen viser, hvor stor en andel af befolkningen i den erhvervsaktive alder, der er i beskæftigelse. Beskæftigelsesfrekvensen for hele landet er i 2011 på 71,4 pct. Beskæftigelsesfrekvensen i landdistrikter tæt på de største byer ligger i 2011 på 76,2 pct. og bruttoledigheden på 5 pct., den laveste i alle fire kategorier. Til sammenligning er landets gennemsnitlige ledighed i 2011 6 pct. Landdistrikterne tæt på de største byer adskiller sig fra de andre fire kategorier ved et forholdsvist lavt ledighedsniveau.

Udviklingen i den disponible indkomst pr. indbygger mellem 2007 og 2011 viser, at den disponible indkomst er steget 0,1 pct. i landdistrikterne tæt på de største byer. I Byområder i eller tæt på de største byer er den disponible indkomst steget med 0,9 pct., mens den er faldet i byområder længere væk fra de største byer og i landdistrikter længere væk fra de største byer.

Regional- og Landdistriktspolitisk Redegørelse 2013 indeholder på side 11 en figur 3.1: Danmarkskort over forskellige områdetyper, hvoraf det fremgår, at ejendommen er placeret i et område markeret med rødt (byområder i eller tæt på de største byer).

#### *Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger og afgørelse*

---

<sup>5</sup> Områder, hvor mindst halvdelen af borgerne bor a) i byer med over 3.000 indbyggere og b) inden for en halv times kørsel fra et af de største byområder i landet (dvs. Hovedstadsområdet, Aarhus, Odense, Aalborg, Esbjerg, Randers, Kolding, Horsens, Vejle, Roskilde, Herning og Helsingør)

<sup>6</sup> Områder, hvor mindst halvdelen af indbyggerne bor a) i byer med over 3.000 indbyggere og b) mere end en halv times kørsel fra et af de største byområder i landet

<sup>7</sup> Områder, hvor mere end halvdelen af indbyggerne bor a) uden for byer med over 3.000 indbyggere og b) inden for en halv times kørsel fra et af de største byområder i landet

<sup>8</sup> Områder, hvor mere end halvdelen af indbyggerne bor a) uden for byer med over 3.000 indbyggere og b) mere end en halv times kørsel fra et af de største byområder i landet

I Nyborg Kommunes afgørelse af 1. april 2014 er der ikke udtrykkeligt meddelt landzonetilladelse til ændret anvendelse af ejendommen. Natur- og Miljøklagenævnet finder dog, at tilladelsen hertil implicit er indeholdt i den meddelte tilladelse til etablering af lagerhallen i forbindelse med drift af vognmandsforretningen.

Det fremgår af lovbemærkningerne, at landdistriktsbestemmelsen giver endnu bedre mulighed for at udnytte den ressource, som tiloversblevne bygninger udgør, men at de almindelige regler for landzoneadministrationen gælder, hvis bygningen har været forladt i længere tid og/eller er så forfalden eller primitiv, at den ikke repræsenterer nogen værdi af betydning. Det fremgår ligeledes, at bestemmelsen ikke kan anvendes til byggeri af nye, fritliggende erhvervsvirksomheder i det åbne land.

Driftsbygningerne blev beskadiget under en storm i 2013 og blev revet ned medio august 2014. Der er således ikke tale om at udnytte ressourcen i en tiloversbleven bygning.

Et flertal på 9 af nævnets medlemmer udtaler, at landdistriktsbestemmelsen ikke finder anvendelse i sagen, allerede fordi der hverken er tale om etablering af erhverv i en tiloversbleven bygning eller om udvidelse af en lovligt etableret virksomhed på ejendommen. Der er således ikke tale om, at virksomheden indrettes i tiloversblevne bygninger, hvilket ifølge lovbemærkningerne er en af forudsætningerne for at anvende bestemmelsen. Der er heller ikke tale om udvidelse af en lovligt etableret virksomhed. Derfor falder sagen også på dette punkt uden for den gruppering af virksomheder, som lovbemærkningerne til landdistriktsbestemmelsen henviser til.

Af ovennævnte grunde finder landdistriktsbestemmelsen i planlovens § 35, stk. 1, 2. pkt., ikke anvendelse i sagen. Betingelserne for bestemmelsens anvendelse er ikke opfyldt.

Natur- og Miljøklagenævnet har derfor ikke taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om et vanskeligt stillet landdistrikt.

Flertallet stemmer således for at ophæve kommunens afgørelse.

Mindretallet (Ole Pilgaard Andersen) stemmer for at stadfæste kommunens tilladelse.

I overensstemmelse med stemmeafgivningen går Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse herefter ud på, at Nyborg Kommunes afgørelse af 1. april 2014 om landzonetilladelse til opførelse af en lagerhal på ejendommen ophæves.

På nævnets vegne



Jan Vater  
Fuldmægtig

Afgørelsen er sendt pr. e-mail til:

Jan Ejnar Skovlund Hansen, Hjulbyvej 111, 5800 Nyborg, [folmertrans@c.dk](mailto:folmertrans@c.dk)

Danmarks Naturfredningsforening, Masnedøgade 20, 2100 København Ø, [dn@dn.dk](mailto:dn@dn.dk)

DN-Nyborg, [dnnkeborg-sager@dn.dk](mailto:dnnkeborg-sager@dn.dk)

Nyborg Kommune, Teknik- og Miljøafdelingen, sagsnr. 450-2014-8772, [kommune@nyborg.dk](mailto:kommune@nyborg.dk) og [spv@nyborg.dk](mailto:spv@nyborg.dk)

Miljøministeriet, Departementet, att.: Morten Gudmann Christensen og Paolo Perotti, [mogch@mim.dk](mailto:mogch@mim.dk) og [paope@mim.dk](mailto:paope@mim.dk)