Erhvervsmæssige potentialer i landdistrikterne med planloven som medspiller
Analyse af eksempler fra tre kommuner
Fisker, Jens Kaae; Finke, Hanne Bat; Hjalager, Anne-Mette

Publication date:
2015

Document version
Indsendt manuskript

Citation for pulished version (APA):

Terms of use
This work is brought to you by the University of Southern Denmark through the SDU Research Portal. Unless otherwise specified it has been shared according to the terms for self-archiving. If no other license is stated, these terms apply:

• You may download this work for personal use only.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
• You may freely distribute the URL identifying this open access version

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details and we will investigate your claim.
Please direct all enquiries to puresupport@bib.sdu.dk

Download date: 01. May. 2021
Erhvervsmæssige potentialer i landdistrikterne med planloven som medspiller

Analyse af eksempler fra tre kommuner

Jens Kaae Fisker
Hanne Bat Finke
Anne-Mette Hjalager

CENTER FOR LANDDISTRIKTSFORSKNING
Syddansk Universitet

2015
Alle rettigheder forbeholdes centret (CLF). Mekanisk eller fotografisk gengivelse af denne REPORT eller dele heraf er uden instituttets skriftlige samtykke forbudt ifølge gældende dansk lov om ophavsret. Undtaget herfra er uddrag til anmeldelser.


Center for Landdistriktsforskning

CLF REPORT 47/2015


Jens Kaae Fisker
Center for Landdistriktsforskning
Syddansk Universitet
Niels Bohrs Vej 9-10
DK-6700 Esbjerg
Tlf.: 6550 4223
E-mail: jefi@sam.sdu.dk

Hanne Bat Finke
Center for Landdistriktsforskning
Syddansk Universitet
Niels Bohrs Vej 9-10
DK-6700 Esbjerg
Tlf.: 6550 3534
E-mail: finke@sam.sdu.dk

Anne-Mette Hjalager
Center for Landdistriktsforskning
Syddansk Universitet
Niels Bohrs Vej 9-10
DK-6700 Esbjerg
Tlf.: 6550 4220
E-mail: hjalager@sam.sdu.dk

Forsidefoto: Jens Kaae Fisker
FORORD

Planlægning for erhverv i landdistrikter og yderområder er et omdiskuteret emne, hvor mange synspunkter mødes. Denne rapport er blevet til i spændingsfeltet af praksisser, erfaringer, holdninger og fremtidsvisioner. Vi har fra alle sider mødt en stor åbenhed og lyst til at bidrage til at skabe et bedre vidensgrundlag. Det gælder især embedsfolk i Hjørring, Vejen og Langeland Kommuner, som beredvilligt har stillet deres ”arbejdsmark” og arkiver til rådighed. De har løbende taget sig tid til at diskutere både små og store spørgsmål med os. Uden denne enestående imødekommenhed ville det ikke have været muligt at få en viden frem om planloven som medspiller i landdistrikternes erhvervsudvikling.


Ansvaret for rapportens konklusioner og forslag er alene forfatternes.

Jens Kaæ Fisker
Hanne Bat Finke
Anne Mette Hjalager

Esbjerg, juni 2015
INDHOLDSFORTEGNELSE

1. SAMMENFATNING .................................................................................................................. 7
  1.1. Planloven som medspiller for erhvervsmæssige potentialer på landet? .................... 7
  1.2. Erhvervspolitikker og bymønstre .................................................................................. 7
  1.3. Landzoneadministrationen .......................................................................................... 8
  1.4. Planloven som medspiller .......................................................................................... 8
  1.5. Planloven som modspiller ......................................................................................... 9
  1.6. Mod nye arbejdsformer med planloven som medspiller? ........................................... 10

2. INDLEDNING ....................................................................................................................... 12
  2.1. Problemstilling – planlægning i landdistrikterne ........................................................ 12
  2.2. Centrale forskningsspørgsmål ..................................................................................... 14
  2.3. Rapportens opbygning ............................................................................................... 14

3. METODE OG DATA ............................................................................................................ 16
  3.1. Casebaseret analyse .................................................................................................... 16
  3.2. De udvalgte kommuner ............................................................................................. 16
  3.3. Dataindsamlingen ...................................................................................................... 19

4. PLANLÆGNING OG ERHVERV I DANSKE LANDDISTRIKTER .................................. 22
  4.1. Indledning ................................................................................................................... 22
  4.2. Et historisk blik på dansk planlægning .................................................................... 22
  4.3. Afvejningen af erhvervsinteresser i landzone ............................................................ 25
  4.4. Erfaringer med praksis i landzoneadministrationen .................................................. 29
  4.5. Træk af erhvervsudviklingen i de danske landdistrikter .......................................... 30
  4.6. Bygningsreserven i de danske landdistrikter ............................................................ 31
5. HJØRRING KOMMUNES PLANLÆGNING OG LANDZONEADMINISTRATION

5.1. Indledning......................................................................................................................... 34

5.2. Strategi- og planlægningsdokumenter for landzonen ...................................................... 34

5.3. Landzoneadministrationens organisering og arbejdsprocesser ........................................ 40

5.4. Landzonesager til erhverv i Hjørring Kommune .............................................................. 43

5.5. Udvalgte landzonesager .................................................................................................. 46

5.6. Opsamling om Hjørring Kommunes erhvervsrettede landzoneadministration .................. 56

6. VEJEN KOMMUNES PLANLÆGNING OG LANDZONEADMINISTRATION..... 58

6.1. Indledning......................................................................................................................... 58

6.2. Strategi- og planlægningsdokumenter for landzonen ...................................................... 58

6.3. Landzoneadministrationens organisering og arbejdsprocesser ........................................ 64

6.4. Landzonesager til erhverv i Vejen Kommune ................................................................. 65

6.5. Udvalgte landzonesager .................................................................................................. 67

6.6. Opsamling om Vejen Kommunes erhvervsrettede landzoneadministration ..................... 73

7. LANGELAND KOMMUNES PLANLÆGNING OG LANDZONEADMINISTRATION ................................................................. 74

7.1. Indledning......................................................................................................................... 74

7.2. Strategi- og planlægningsdokumenter for landzonen ...................................................... 74

7.3. Kommunale samarbejder med fokus på turisme- og erhvervsudvikling .......................... 79

7.4. Landzoneadministrationens organisering og arbejdsprocesser ........................................ 81

7.5. Landzonesager til erhverv i Langeland Kommune ......................................................... 83

7.6. Udvalgte landzonesager .................................................................................................. 85

7.7. Opsamling om Langeland Kommunes erhvervsrettede landzoneadministration ............... 94

8. TVÆRGÅENDE ANALYSE AF TRE KOMMUNERS ERHVERVSRETTEDE LANDZONEADMINISTRATION ................................................................. 96
8.1. Indledning ................................................................................................................................. 96
8.2. Brugen af planloven som erhvervsstrategisk instrument for landdistrikerne ...................... 97
8.3. Landzoneadministrationens organisering og administrationsgrundlag ................................. 98
8.4. Landzoneadministrationens processer .................................................................................... 99
8.5. Erhvervsrelaterede landzonesager ......................................................................................... 101
8.6. Konklusion på den tværgående analyse ................................................................................. 103

9. KONKLUSION: PLANLOV, PRAKsis OG ERHVERVSPOTENTIALE ......................... 105
9.1. Indledning ............................................................................................................................... 105
9.2. Landdistrikternes erhvervsimiteralitet .................................................................................. 106
9.3. Landdistrikternes sammenhængskraft .................................................................................... 108
9.4. Landzoneadministrationens styringslogik .............................................................................. 109
9.5. Planloven – medspiller eller modspiller? ............................................................................. 111

10. REDSKABER ......................................................................................................................... 114
10.1. Indledning ............................................................................................................................. 114
10.2. Styrket anvendelse og indholdsmæssig videreudvikling af de eksisterende planinstrumenter 115
10.3. Mere transparens i landzoneadministrationen .................................................................... 120
10.4. Udnyttelse af planlovens muligheder for borgerinddragelse .............................................. 124
10.5. Proaktive handlemuligheder ............................................................................................... 126
10.6. Forbedret vidensgrundlag ................................................................................................... 128
10.7. Planlovsændringer og afstemning af lovgivning .................................................................. 130

11. REFERENCER ....................................................................................................................... 132
1. SAMMENFATNING

1.1. PLANLOVEN SOM MEDSPILLER FOR ERHVERVSMÆSSIGE POTEN- TIALER PÅ LANDET?

Der har gennem de seneste årtier været en befolkningsmæssig afvandring og tab af jobs i de danske landdistrikter og yderområder med mange negative konsekvenser for den tilbageværende befolkning. Beskæftigelsesmuligheden er en afgørende faktor for fastholdelse af befolkningen og for sikringen af gode levevilkår. Af den grund er der et stort politisk og samfundsmæssigt ønske om ikke at stille unødvendige hinder i vejen for erhvervsudvikling og jobskabelse i yderområder og landdistrikter. Planloven er i den sammenhæng meget omdøberet. Lovgivningen er tillemplet i 2011 og 2013, således at det under visse forudsætninger er blevet nemmere at etablere og udvide erhvervsvirksomheder i overflødiggjorte landbrugsbygninger i landdistrikter med særlige udviklingsbehov.


1.2. ERHVERVSPOLITIKKER OG BYMØNSTRE

Analysen gennemgår overordnede planlægningsmæssige og erhvervspolitiske strategier i kommunerne. Alle steder ønsker man at imødekomme behovet for, at livet i landdistrikterne ikke sygner hen, men der siges primært mod at understøtte bosætningskvaliteterne i samspil med natur- og landskabsmæssige herlighedsværdier. Erhvervsudviklingen forventes derimod fortrinsvist at ske i kommunernes hoved- og områdebyer. I overensstemmelse med planlovens løbende tolkning har alle tre kommuner en ”kattem” for udvikling af mindre og lokalt tilpassede erhvervsvirksomheder, blandt andet rettet mod udnyttelse af overflødiggjorte landbrugsbygninger i landsbyerne og i det åbne land. Hovedtendensen i kommuneplanerne er dog en centralisering af erhvervsudviklingen begrundet i, at erhvervsvirksomhederne i byernes planlægningszoner vil kunne få afklarede og sikre udviklingsbetingelser, herunder en god og fremtidssikret adgang til infrastruktur. Ingen af de tre kommuner har i deres plandokumenter helhedsorienteret arbejdet med at indkredse, hvilke former for erhverv der vil kunne indpasses uden for byzone og hvor.
1.3. LANDZONEADMINISTRATIONEN


1.4. PLANLOVEN SOM MEDSPILLER

Der er gode eksempler på, at de tre kommuner aktivt og konstruktivt bruger planlovens instrumenter til at understøtte erhvervsudviklingen i landdistrikterne:

- Vejen Kommune bruger rammeinstrumentet til at sikre udviklingsmuligheder for nogle store virksomheder, som fra gammel tid har haft en landzonebeliggenhed. Kommunen har været proaktiv og sammen med de pågældende virksomheder søgt at skabe en bæredygtig og langsigtet holdbar løsning.
• Hjørring Kommune har i kommuneplanen udpeget et rammeområde til indlandsferieformål, hvor man også har præciseret muligheder for at omdanne overflødiggjorte landbrugsbygninger.

• Langeland Kommune har brugt lokalplaninstrumentet til at udarbejde landzone-lokalplaner for hele landsbyer. Det har gjort behandling af ansøgninger om erhvervsmæssig udnyttelse mere enkel, og det giver en bedre synlighed og retssikkerhed for de erhvervsaktører, som ønsker at skabe og udvikle virksomheder.

• I alle tre kommuner er der eksempler på, at landzoneaktiviteter pålægges lokalplanligt, hvis der er tale om større erhvervsmæssige byggerier og anlæg. Lokalplanen betyder, at der skabes et gennemarbejdet grundlag med klare retsvirkninger for både commune og virksomhed.

I kommunalplanlægningens praksis er der endvidere indført andre typer af dokumenter og redegørelser, herunder eksempelvist temaplaner, som Hjørring og Vejen Kommune har anvendt, men dog kun med marginal berøring til erhvervsvudvikling i landdistrikter. Langelands og Hjørring Kommuner har arbejdet med landskabskaraktermetoden, men igen dog med perifer relation til den erhvervsmæssige anvendelse af landzonernes fysiske ressource. Der ses alt i alt ikke eksempler på en fornyet tilgang til arbejde dynamisk med landskabsressourcerne i forbindelse med indpasning af nye erhvervsværdier i landzone, ligesom der heller ikke arbejdes med at udvikle en bedre koordinering med administrationen af anden lovgivning. Dog er der i alle tre kommuner tæt samarbejde mellem landzoneadministration og byggesagsbehandling.

Sammenfattende kan det siges, at kommunerne (ud over reglerne om landzoneadministration) i forbindelse med erhverv kun anvender planlovens instrumenter i ret begrænset omfang i landdistrikterne. De underudnytter dermed mulighederne for den gældende planlov at understøtte en tilpasset erhvervsmæssig udvikling.

1.5. PLANLOVEN SOM MODSPILLER

Planloven er i hovedsagen en proces- og rammelov, som kommunerne gennem deres konkrete planlægning fylder ud. Det er således ofte også igennem kommunens egne mål, strategier og planer, at der skabes forhindringer for en erhvervsmæssig udvikling på landet, ikke i medfør af planloven som sådan. Denne undersøgelse viste, at de tre kommuners bymønstrefastlæggelse i kommuneplanernes hovedstruktur kan være med til at prædeterminere erhvervsudviklingsretning væk fra landdistrikterne. Dette er helt legitime kommunalpolitiske prioriteringer, som ikke kan tillægges planloven.

Undersøgelsen rejser dog også spørgsmål om, hvorvidt planlovens regler om landzonens administration på nogle punkter faktisk er en barriere for en moderne form for erhvervsudvikling med virksomhedsformen inden for sundhed, fritid og turisme, videnshverv og kreative brancher. Fronterne trækkes skarpere op, og det kommer frem i undersøgelsen, at repræsentanter for nye erhvervsformer er utilfredse med landbrugets historisk betingede fortrinsstilling. Ansøgerne føler sig ikke ligefør med landbruget i
sagsbehandlingen. Kommunerne finder det heller ikke tilfredsstillende, og det leder til ufrivilligt "useriøse" former for rådgivning til ansøgere og manglende balance over for eksempelvist helheden i naturværdier og nabohensyn.


Planloven spiller komplekst sammen med en række andre love om forvaltningen af det åbne land, miljøet, naturen og kulturavnen. Hertil kommer EU retsakter. Kommunerne oplever, at borgere og politikere ikke altid kan gennemskue lovgivningens kompleksitet, og at det i praksis er andre love end planloven, der lægger snærende rammer for erhvervsmæssig udvikling i landdistrikterne.

Kystzonen og de skærpede forsigtighedsregler er også genstand for dilemmaer. Kommunerne anerkender, at der er behov for at passe på herlighedsværdierne i kystzonerne, blandt andet for at skabe et langsigtet bæredygtigt forretningsgrundlag for turisme- og fritidsorienterede virksomheder. Samme hensyn er relevante for andre livsstilsorienterede virksomhedsformer, som aktivt benytter landskaber og natur som ressource i deres virksomhed. Man kan dog med reference til ovenstående om planloven som medspiller sige, at de to kystkommuner i denne undersøgelse ikke har brugt planlovens eksisterende redskaber til at skabe et gennemarbejdet grundlag for sådanne nye former for erhvervsmæssig udvikling i kystnærhedszonen.

1.6. MOD NYE ARBEJDSFORMER MED PLANLOVEN SOM MEDSPILLER?

Der er mange måder, hvorpå kommunerne inden for planlovens nuværende rammer kan arbejde med at sikre udviklingsbetingelserne for erhverv i landzonerne. Denne rapport indeholder følgende grupper af mulige tiltag:


- **Mere transparens i landzoneadministrationen**. Der er brug for både en kommunal og landsdækkende indsats for at sikre ansøgere en bedre konsolideret og skriftlig vejledning, kortmaterialer og kortlægningsdokumenter, procedurebe-
Erhvervsmæssige potentialer i landdistrikterne med planloven som medspiller
Center for Landdistriktsforskning

skrivelser, eksempelsamlinger m.v. Dialogformerne kan styrkes med besøg på stedet og hot-line.

• **Proaktive arbejdsformer i landzonen.** Dette omfatter løbende kontakt med eksisterende virksomheder i landzonen med henblik på tidlig problemafdækning og identifikation af potentielle erhvervsmuligheder og igangsætning af planlægningsinitiativer.

• **Udnyttelse af planlovens muligheder for borgerinddragelse.** Inddragelse af LAG, lokalråd, turistorganisationer, NGO’er og grupper af borgere i forbindelse med temaplanlægning, lokalplanlægning m.v. Dette sigter mod at skabe både en større indflydelse, præventiv problemafklaring, afbalancering af forskellige behov, helhedsforståelse og legitimitet.


2. INLEDNING

2.1. PROBLEMSTALLING – PLANLÆGNING I LANDDISTRIKTERNE

I de senere års debat om udvikling i de danske landdistrikter har planloven været et tilbagesvendende tema. Fra en række forskellige aktører er der udtrykt bekymring over, at et stort erhvervs- og iværksætterpotentiale måske går tabt på grund af stramme og ufleksible regler for etablering og udvidelse af virksomheder. Det er i den sammenhæng især planloven, der står for skud, når kritiske røster skal udpege stopkloden for landdistrikternes erhvervsudvikling.

Samtidig præges den offentlige debat af tilbagegangstendenserne i landdistrikterne. Vandringen fra land til by fortsætter, og kun et mindretal af landsbysamfundene ser ud til at kunne bibeholde eller forøge deres nuværende indbyggertal. Skolelukninger og butiksdød har ikke just bidraget til en mere optimistisk tone, ligesom landbrugets udvikling ofte omtales i forbindelse med miljoproblemer, økonomisk krise og mørke fremtidsudsigter.

Både i befolkningen og politisk har der således været et ønske om ikke at stille unødige hinderinger i vejen for erhvervsudvikling og jobskabelse i landdistrikterne. Af samme grund er planloven i flere omgange – senest i 2002, 2011 og 2013 – blevet æn-
dret for at skabe nye, enklere og forbedrede muligheder for at stimulere bosætning og realisere erhvervsinitiativer. Ændringerne har direkte indflydelse på kommunernes administrations- og planlægningsgrundlag i forbindelse med regulering af byggeri og anden fysisk udvikling i landzonen.


De strukturelle forhold i nutidens landdistrikter står i det hele taget i skarp kontrast til det landbruksamfund, der eksisterede, da planlovgivningens principper blev vedtaget for snart et halvt århundrede siden. Det rejser et behov for at revurdere lovgivning og administration. Det er her nødvendigt at dykke ned i og afdække aspekter af kommunernes konkrete praksis.

Kommunerne er i deres planlægning og landzoneadministration forpligtet til at foretage en kompleks interesseafvejning, hvori hensynet til både erhvervsudviklingen, natur- og miljøhensyn, trafikale forhold, kulturhistorie, landskabelige interesser, landbrugets interesser og naboforhold indgår. Situationen for kommunerne komplicerer yderligere af, at der er mange former for erhvervsmæssig aktivitet, og at der fortsat kommer nye typer af erhvervsaktiviteter til. Det gør det yderligere vigtigt at afdække, hvorvidt nogle erhverv har større berettigelse og potentiale i landdistrikterne end andre erhverv.
2.2. **Centrale forskningsspørgsmål**

Denne undersøgelse tager et meget konkret afsæt i tre yder- og landkommuners planlægningspraksis og landzoneadministration. Hovedspørgsmålene er følgende:

- Hvorledes indgår landdistrikternes erhvervsudviklingspotentialer i de udvalgte kommuners planstrategier og erhvervspolitiske strategier? Hvorledes afvejer kommunerne forskellige udviklingshensyn?

- Hvor mange landzonetilladelser har de udvalgte kommuner givet siden 2007 og til hvilke former for erhvervsmæssige aktiviteter? Til hvor mange virksomheder og til hvilke former for erhverv er der blevet meddelt afslag og med hvilke begrundelser?

- Hvilke konkrete virksomheder er etableret og udvidet i landdistrikterne i de udvalgte kommuner, og hvordan er ejernes vurdering af landdistriktets beliggenhed og de hermed forbundne fordele og ulemper? Hvorledes vurderer de muligheden for at udvide og udvikle virksomheden, og hvordan indgår landsbyens og landskabets ressourcer heri?

- Hvilke proaktive, afgørelses- og tillidsfremmende processer og redskaber anvender kommunerne i forbindelse med sager om erhvervsudvikling i landsbyer og landdistrikter?

- Hvilke dialog- og samarbejdsformer anvender kommunerne i forbindelse med sager om erhvervsudvikling i landsbyer og landdistrikter, og hvorledes indgår virksomhedernes ledere og borgerne i området heri?

Den konkrete analyse og en gennemgang af litteraturen inden for området skal lede frem til diskussioner af, hvordan planlægningen set i et bredere perspektiv kan indgå som et aktiv i erhvervsudviklingen, og hvilke tilpasninger og videreudviklinger, der kan anbefales i lovgivning og praksis baseret på denne undersøgelse.

2.3. **Rapportens opbygning**

Rapporten har følgende struktur:

I afsnit 3 præsenteres kommunerne i undersøgelsen, og fremgangsmåderne i den empiriske analyse gennemgås.

Afsnit 4 behandler plansystemet med særlig henblik på erhvervsmæssig udvikling i landdistrikterne. Der er særlig fokus på regler for landzoneadministration. Afsnittet samler op på viden om de udfordringer, som udviklingen på landet giver i en planlægningsmæssig sammenhæng.

Afsnit 8 analyserer fællesstræk og forskelle på tværs af de tre kommuner og konkluderer omkring metoder, effekter, udfordringer og potentialer.


Afsnit 10 rummer på baggrund af analysen fra de tre kommuner samt det lovgivningsmæssige grundlag i planloven en bruttoliste over forslag til, hvordan man kan arbejde med erhvervsaspekterne i landdistrikterne. Der drøftes også forslag til eventuelle langsigtede ændringer af planloven.
3. METODE OG DATA

3.1. CASEBASERET ANALYSE


3.2. DE UDVALgte KOMMUNER

De tre udvalgte kommuner er alle land- og yderkommuner. De senere års debat har især haft disse kommunetyper som omdrejningspunkt. I storbyernes og mellemkommunernes landdistrikter findes andre erhvervsrelaterede problemstillinger og udfordringer, men de søges ikke belyst her. Land- og yderkommunerne er imidlertid ikke en homogen gruppe, og derfor var der i udvælgelsen fokus på, at de tre kommuner skulle have forskellige forudsætninger for landdistriktsbaseret erhvervsudvikling. På den baggrund er der især taget afsæt i kommunernes erhvervsmæssige og landskabelige karakteristika.
Følgende kommuner blev udvalgt:


- **Langeland Kommune**: Med kun ét bymæssig koncentration (Rudkøbing) udgøres bystrukturen overvejende af en række landsbyer. Der er en stor variation i geologi, natur og landskaber og en i forhold til øens størrelse meget lang kyststrækning. 95 % af kommunen ligger således i kystnærhedszone. Det er desuden ét af landets mindste og infrastrukturelt mest afsides kommuner.

Ud over de rent geografiske karakteristika blev der i udvælgelsen også lagt vægt på, at kommunerne var villige til at indgå i et samarbejde og bidrage til undersøgelsen med interviews og sagsmateriale.

Kommunernes forskelligartede forudsætninger for erhvervsudvikling i landdistrikterne er summarisk fremstillet i nøgleinformationerne i Tabel 3.1. Ud over deres varierende størrelse og befolkningstæthed er der markante forskelle på kommunernes bystruktur og graden af urbanisering. Befolkningsmæssigt er hovedbyen i Vejen Kommune mindre dominerende med 22,3 % af den samlede befolkning end i Hjørring og Langeland, hvor den tilsvarende andel er henholdsvis 38,3 % og 35,7 %. En meget stor andel af befolkningen på Langeland er bosat i landdistrikterne, der i Statistikbanken defineres som alle bebyggelser med under 200 indbyggere, dvs. den formelle nedre grænse for landsbyer. Disse områder huser 38,6 % af kommunens befolkning på Langeland, imens der i Vejen er tale om 28,9 % og i Hjørring 23,7 %. 
Tabel 3.1: Nøgleoplysninger om de udvalgte kommuner

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>Hjørring</th>
<th>Vejen</th>
<th>Langeland</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Befolkning 2014</td>
<td>65.405</td>
<td>42.667</td>
<td>12.695</td>
</tr>
<tr>
<td>… i landdistrikter</td>
<td>15.517</td>
<td>12.329</td>
<td>4.900</td>
</tr>
<tr>
<td>… i hovedby</td>
<td>25.071</td>
<td>9.518</td>
<td>4.537</td>
</tr>
<tr>
<td>Befolkningsudvikling 2006-2014, %</td>
<td>-3,1</td>
<td>2,7</td>
<td>-10,1</td>
</tr>
<tr>
<td>… i landdistrikter</td>
<td>-11,0</td>
<td>-5,6</td>
<td>-16,1</td>
</tr>
<tr>
<td>… i hovedby</td>
<td>1,0</td>
<td>10,3</td>
<td>-3,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Areal km²</td>
<td>927</td>
<td>814</td>
<td>289</td>
</tr>
<tr>
<td>Befolkningstæthed 2014 per km²</td>
<td>70,6</td>
<td>52,4</td>
<td>43,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Landbrugsareal km², 2010</td>
<td>626</td>
<td>575</td>
<td>211</td>
</tr>
<tr>
<td>Landbrugsareal i % af totalt areal</td>
<td>67,5</td>
<td>70,6</td>
<td>73,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Antal jobs 2013</td>
<td>31.030</td>
<td>18.414</td>
<td>4.336</td>
</tr>
<tr>
<td>Udvikling i antal jobs 2006-2013, %</td>
<td>-7,2</td>
<td>-6,3</td>
<td>-19,8</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken

Alle tre kommuner har udfordringer i forhold til både bosætning og jobskabelse. Vejen skiller sig dog positivt ud ved som helhed at have oplevet en lille befolkningsvækst. Væksten er dog koncentreret i byerne Vejen, Askov, Jels og Store Andst, der alle har haft en befolkningsvækst på over 10 % i perioden 2006-2014. I de øvrige byområder og i landdistrikterne er der enten stagnation eller affolkning. Især Lintrup, Sønder Hylum og landdistrikterne er inde i en affolkningstrend.

I Hjørring og på Langeland er befolkningstallet faldende både i landdistrikterne og i hovedbyen, men mindst i hovedbyen. I Hjørring er de store forskelle imellem kommunens øvrige byområder i øvrigt værd at bemærke. Der er således eksempler på bebyggelser med en befolkningsvækst på over 10 % (Hundelev og Bjergby), men også på bebyggelser med en tilsvarende affolkning (Vrensted, Sønder Rubjerg og Tolne). De fem områdebyer er også internt differentierede. Løkken og Vrå har en befolkningsvækst på henholdsvis 6,3 % og 4,6 %, Sindal og Tårn er stagnerende, og Hirtshals har haft en negativ befolkningsvækst på 8 %.

I Langeland Kommune er der befolkningstilbagegang i alle områder med undtagelse af Spodsbjerg, som i løbet af perioden har passeret landsbygrænsen på 200 indbyggere. Igen er afgørelsen mest markant i landdistrikterne, imens hovedbyen Rudkøbing oplever det mest negative fald i folketal. De største fald er sket i landsbyerne Bagenkop og Tryggelev i den sydlige ende af øen. Der sker altså her en koncentration i hovedbyen, og det kan have betydning, at Rudkøbing er beliggende tæt ved øens eneste broforbindelse til fastlandet. Rudkøbing indtager dermed en særlig position i forhold til både udgående og indgående pendling.

Langeland har sammenlignet med de to øvrige kommuner særlige udfordringer i forhold til jobskabelse med et tab af næsten en femtedel af kommunens arbejdspladser i perioden fra 2006 til 2013. For alle tre kommuner gælder det dog, at det samlede antal arbejdspladser i kommunen er faldende. Opdeles statistikken i brancher, står det klart, at...
'handel' samt 'bygge og anlæg' er særligt ramt af fald i beskæftigede for alle tre kommuner. I Hjørring dækker tabet desuden over tilbagegang inden for 'føde-, drikke- og tobaksvareindustri', 'transportmiddelindustri', 'transport' samt 'mobel og anden industri', mv'. Til gengæld er der også en stigning i beskæftigede indenfor 'sundhedsvæsen', 'sionale institutioner' samt 'kultur og fritid'. I Vejen er især 'træ- og papirindustri, trykkerier', 'plast-, glas- og betonindustri' og 'rådgivning mv.' ramt, imens fremgangen fordeler sig mere jævnt over en række brancher. I modsætning til de to andre kommuner er der fremgang indenfor 'transport'. I Langeland Kommune er 'maskinindustri', 'transport' samt 'landbrug, skovbrug og fiskeri' særlige områder for tab af jobs. Størst fremgang findes indenfor 'sionale institutioner' og 'rådgivning mv.'


Sammenfattende er der en erhvervsmæssig tilbagegangssituation i alle kommuner samtidig med, at de repræsenterer forskellige typer af beliggenheder, naturgrundlag og problembilleder. Det kan forventes, at andre kommuner har tilsvarende betingelser og sammensætning, og at de vil kunne spejle sig i Hjørring, Vejen og Langeland.

3.3. DATAINDSAMLINGEN

Der er i forbindelse med analysen indsamlet flere forskellige kategorier af datamateriale i en rullende proces:


Gennemgang af planmaterialer fra de tre kommuner. De tre kommuner har beredvilligt stillet en lang række plandokumenter og erhvervspolitiske udmeldinger til rådighed, herunder også i vidt omfang webbaseret information.

Interviews med kommunale embedsmænd. I de tre kommuner er embedsmænd fra både landzoneadministrationen og planafdelingen interviewet. Det foregik primært i den indledende fase af undersøgelsen, hvor disse kommunale medarbejdere blev interviewet samlet. Fokus i samtalerne var på kommunens planlægning i forhold til erhverv i landdistrikter, praksis i landzoneadministrationen og de typer af erhvervsformål, der ofte ansøges om. I denne anledning diskuteredes også indledningsvist de udfordringer, der er forbundet med erhverv af denne art, samt hvordan den kommunale embedsmænd gennem forskellige dialogformer. Disse drøftelser har gennem processen været taget op igen med landzoneadministratørerne, hvor konkret sager har nødvendiggjort uddybninger og reflektioner, herunder omkring perspektiver for landzoneadministrationen og konkrete redskaber.

Sagsgennemgange. Derefter har der været en løbende dialog med kommunernes landzonedarbejdere, som har givet adgang til sagsmaterialer på papir eller elektronisk. Sagsmaterialerne var et væsentligt kildemateriale, men de tre kommuner viste sig at have forskellige arkiveringssystemer. Hvor det i Hjørring og Langeland var muligt at tage samtlige erhvervsrelaterede landzonesager ud, så kunne det ikke lade sig gøre i Vejen, hvor sagsregistreringens karakter ikke tillod det. Sammenligninger mellem de udvalgte kommuner er således kun relevant, for så vidt angår den kommunale planlægning og den overordnede tilgang til landzoneadministrationen, da det øvrige datamateriale er af varierende karakter. På hver sin måde bidrager kommunerne imidlertid til at afdække vigtige aspekter af problemstillingen, som netop kommer til udtryk i deres forskellige sagsbehandling.


Senere i analyseprocessen blev et udsnit af de gennemgåede sager udvalgt til cases, som indgår i kommuneafsnittene 5-7. Udvælgelsen er sket på baggrund af kommunernes egen registrering af landzonesager, Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser, og dialog med relevante kommunale medarbejdere. Der er således i hovedsagen udvalgt sager, hvor der kommer flere og mere komplekse problemstillinger frem. Der indgår otte cases, og i forbindelse med disse er der, hvor det har været muligt, foretaget interviews med ansøgere. Fokus i disse interviews afhæng af den enkelte sag, men det drejede sig overordnet om ansøgers oplevelse af sagsforløbet, samt afklaring af de dele af forløbet, der ikke fremgår tydeligt af sagsmaterialet, herunder eksempelvis projektets forhistorie.
og den løbende mundtlige dialog mellem ansøger og kommune. Derudover er der i forbindelse med en række sager også foretaget en besigtigelse på stedet.

Kontaktpersoner i kommunerne har været behjælpelige med at gennemlæse kommuneafsnittet og ved færdiggørslen af hele rapporten. Casene har været til gennemsyn hos de interviewede virksomhedsrepræsentanter. Der er i denne proces indkommet yderligere nyttige oplysninger til analysen.
4. PLANLÆGNING OG ERHVERV I DANSKE LANDDISTRIKTER

4.1. INDLEDNING

Dette afsnit indledes med et historisk blik på udviklingen i dansk planlægning med særligt fokus på planlægningen for erhverv i landdistrikter. Den historiske ramme er vigtig at have i mente, fordi det danske plansystem er en kompleks størrelse, der er blevet til gennem mere end et halvt århundrades lovgivningsarbejde. Dernæst gøres der status på de nuværende bestemmelser og seneste ændringer for landzoneadministrationen. I den sidste del af afsnittet redegøres der for hovedtræk i landdistrikternes erhvervsudvikling og for den særlige erhvervsmæssige problemstilling, der relaterer sig til den bygningsreserve, som i dag præger de danske landdistrikter.

4.2. ET HISTORISK BLIK PÅ DANSK PLANLÆGNING

Udviklingen af den danske velfærdsstat og det økonomiske opsving i de første årtier efter besættelsen medførte et kraftigt boom i byggeaktiviteten overalt i Danmark. Som redskab til at regulere arealanvendelsen blev Byreguleringssloven derfor vedtaget i 1949. Den havde som formål at regulere byernes arealforbrug og herigennem forhindre spredt byvækst. Over hele landet blev der udpeget ’udviklingsområder’ i forbindelse med eksisterende byer – store såvel som små – for at tilgodese et ønske om at koncentrere bybyggerier i forbindelse med eksisterende bebyggelser og samtidig sikre, at der fortsatt var arealer til rådighed i et omfang, så udviklingen ikke blev forsinket unødigt. Strategien blev også begrundet i hensynet til at optimere de samfundsmæssige investeringer i
trafikinfrastruktur og beskytte nogle af de smukkeste og mestbynære naturområder mod tilfældig (dvs. uplanlagt) bebyggelse (Gaardmand, 1993). Hermed blev kimen lagt til de principper om at opretholde et tydeligt skel imellem land og by, der sidenhen er blevet et grundelement i planlovgivningen.


& Flensborg, 2013). Der var i højere grad er tale om samling og reorganisering af eksisterende lovfæste end et markant kursskifte for planlægningens rolle i samfundet.


4.3. AFVEJNINGEN AF ERHVERVSINTERESSER I LANDZONE

4.3.1 DE SENESTE PLANLOVSÆNDRINGER

Arealanvendelsen og dermed erhvervsudviklingen i de danske landdistrikter reguleres gennem planloven og dele af en række andre lovgivninger. Landets inddeling i landzone, byzone og sommerhusområder gør, at en meget stor del af Danmarks samlede areal forvaltes gennem landzoneadministrationen. En opgørelse fra Danmarks Statistik viser således, at kun ca. 10 % af Danmarks areal udgøres af by, veje og anlæg. Det betyder, at landzonebestemmelserne, og den måde de implementeres på, står som et helt centralt element i problemstillingen om landdistrikternes erhvervsudvikling.

Nylige ændringer af planlovens bestemmelser om landzoneadministration er i denne sammenhæng væsentlige. Med baggrund i et ønske om at give vanskeligt stillede yder- områder bedre rammer for at tillade erhvervsudvikling indførtes i 2011 en såkaldt differentieret bestemmelse, hvor kommunalbestyrelserne blev pålagt at lægge særlig vægt på erhvervsudvikling i den interesseafvejning, som kommunerne skal foretage i landzonesager. Ved ændringen blev §35a indføjet i planloven:

§35a. Kommunalbestyrelsen skal i kommuner uden for hovedstadsområdet, jf. §5, samt i Stevns Kommune meddele tilladelse efter §35 til udvidelse af mindre erhvervsvirksomheder, som er etableret i en tidligere landbrugsbygning, medmindre væsentlige hensyn til landskab, natur, miljø, planlægning eller naboer taler afgørende imod.

Denne bestemmelse blev revideret i 2013, hvor grundlaget for differentiering af landdistrikter ændredes igen. §35a blev ophævet og erstattet af en tilføjelse i §35 (fremhævet):

§35. 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. Ved kommunalbestyrelsens tilladelse efter 1. pkt kan der lægges særlig vægt på udvikling i et vanskeligt stillet landdistrikt.


Vanskeligt stillede landdistrikter defineres således som arealer med landzonestatus, hvor der er:

1) begrænset pres på arealressourcen
2) faldende beskæftigelse
3) faldende antal husstande
Derudover fastslår Naturstyrelsen, at bestemmelsen ikke kan anvendes i de mest bynære landdistrikter, uanset om de i øvrigt opfylder kriterierne for at være vanskeligt stillet (Naturstyrelsen, 2014). Ud over tiloversblevne landbrugsbygninger omfatter bestemmelsen også tidligere institutioner, skoler, boliger osv. Der er ikke noget krav om, at kommunerne på forhånd skal kortlægge deres vanskeligt stillede landdistrikter, men Naturstyrelsen (2014) opfordrer til, at udpegningen bliver en del af fremtidige kommu-
neplaner:

"Ved at fastlægge retningslinjer for landzonesagsbehandlingen i kommuneplanen kan kommunalbestyrelsen skabe grundlag for den ønskede administration af landdistrikt-
bestemmelsen. Det kan være med til at sikre en helhedsorienteret udvikling og gøre det klart for borgere og erhvervsliv, hvor mulighederne for landzonetilladelser til helårsbø-
liger og erhverv efter landdistriktbestemmelsen skal være” (Naturstyrelsen, 2014).

Da bestemmelsen om vanskeligt stillede landdistrikter først er indført for ganske nylig, er der endnu ingen eksempler på kommuner, som har fulgt denne opfordring til at skabe et sådant grundlag for administrationen. En konkret udpegning af de vanskeligt stillede landdistrikter kan tydeliggøre potentielle arealkonflikter, for eksempel sammenfald med særligt værdifulde landbrugsområder eller bevaringsværdige kulturmiljøer. Sådanne sammenfald kan erfaringsmæssigt give anledning til en særlig kompliceret interesseaf-
vøjning i landzonesager.

4.3.2 Landzoneadministrationens funktion og opgaver

Med de nyligt vedtagne ændringer in mente sammenfattes nedenfor landzoneadministra-
tionen i forhold til erhvervsmæssig udnyttelse af bygninger og arealer i landzoner af
den gældende planlovs § 35-37. Heraf fremgår det, at landzonetilladelse er påkrævet ved udstykning, byggeri og ændret anvendelse af bygninger og arealer, uanset om det er indenfor en afgrænset landsby eller i en tiloversbleven landbrugsbygning i det åbne land. Som nævnt kan kommunalbestyrelsen vælge at lægge særlig vægt på udviklingen i et vanskeligt stillet landdistrikt, når interesseafvejningen foretages. For aktiviteter i kystzonen og i beskyttelseszoner er der krav om særlig agtpågivenhed, og der kan kun gives tilladelse, hvis det ansøgte har helt underordnet betydning i forhold til de nationa-
le planlægningsinteresser i kystområderne.

Undtagelser omfatter ikke blot bygninger, som er nødvendige for at kunne drive land-
brug, fiskeri og råstofindvinding. Der gives også mulighed for, at bygninger, der ikke længere er nødvendige for driften af en landbrugsejendom, uden landzonetilladelse kan tages i brug til håndværks- og industrivirksomhed, mindre butikker, samt lager- og kon-
torformål m.v. Det kan ske på betingelse af:

• at virksomheden etableres i bestående bygninger
• at der ikke om- eller tilbygges i væsentligt omfang
• at bygningerne ikke er opført inden for de seneste 5 år

I henhold til planloven og Naturbeskyttelsesloven er der nogle helt overordnede principper, der står til afvejning i den enkelte bedømmelse. På Miljøministeriets hjemmeside er der redegjort for dette ved at: "Landzoneadministrationen skal medvirke til:

- at opretholde en skarp grænse mellem by og land
- at sikre landskabelige og rekreative forhold
- at sikre udviklingsmulighederne for jordbrugserhvervene
- at sikre uddybning of råstoffer
- at sikre befolkningens adgang til naturen
- at sikre kulturhistoriske elementer og helheder i landskabet
- at sikre det landskabelige udsyn fra veje fx til kirker og fortidsminder”.

Når der skal gives en landzonetilladelse, er der ikke tale om forbud, men om skøn, hvor konkrete forhold afvejes, og hvor man eventuelt også tager stilling til ændringer i landskabet: "Tilladelse kan gives, når det ansøgte efter en konkret vurdering af de lokale forhold er foreneligt med de hensyn som landzonebestemmelserne skal varetage. Der er også mulighed for at give tilladelse på vilkår. Det kan fx være vilkår om afskærmende beplantning eller om fjernelse af bebyggelsen, når den ikke er i brug mere" (Miljøministeriet, 2002: 26).

4.3.3 Interesseafvejning i landzoneadministrationen

Helt centralt i landzoneadministrationens opgaver står interesseafvejningen. Kvaliteten og detaljeringsgraden af denne har derfor også stor indflydelse på forudsætningerne for at kunne levere en effektiv og fair forvaltning af arealanvendelsen i landzone.


Den indbyggede foranderlighed i landbrugslandskabet er ikke kun drevet af landbrugets aktiviteter. En bred vifte af menneskelig påvirkning bidrager til forandringer i det åbne landskabs materialitet, herunder fx skovbruget, infrastrukturelle anlæg, drønning, ud- og genopretninger af åer, retablering af grusgrave og planlagte rammer for naturpleje i form af fx. afgræsninger og haslet. Landskabet er i meget høj grad kultiveret, og kun de åbne kyster fremstår i dag ’naturlige’ i den forstand, at naturens egne processer råder uden nævneværdig menneskelig indblanding. Landzoneadministrationen skal foretage en faglig interesseafvejning i dette komplekse og dynamiske landskabsbilledet, og selv om der i stigende grad tilvejebringes konsoliderede kortlægninger, er det omfattet af en grad af subjektiv fortolkning.

Lovgivningsmæssigt har landbrugserhvervet en særstatus i landzonen. Aktiviteter, der definitionsmæssigt falder inden for landbrug, skovbrug og fiskeri, tildeles gennem lov- og fiskeri langet videre rammer for landskabsforandrende tiltag end andre erhvervsaktiviteter, herunder håndværk, servicehverv, fritidsanlæg osv. Landbrug, skovbrug og fiskeriehverv er således ikke underlagt samme restriktive administration, når der skal

I landzoneadministrationen er kommunerne forpligtet til at gennemgå ansøgte projekter og afveje følgende:

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

Der er med andre ord tale om en ganske omfattende bedømmelse, hvor der skal inddrages dokumentation fra anden planlægning, men hvor der ikke desto mindre også kan forventes at være et element af skøn.

4.4. Erfaringer med praksis i landzoneadministrationen


I fortolkningen af COWI’s tal skal der desuden tages hensyn til, at der i de fleste landzonesager må formodes at være personlig kontakt imellem den potentielle ansøger og
kommunens medarbejdere, inden ansøgningen udarbejdes. I denne interaktion gøres ansøgeren typisk opmærksom på, hvorvidt der er udsigt til godkendelse eller afslag med baggrund i det aktuelle projekt. Ansøgninger, der åbenlyst er i strid med reglerne for landzonetilladelse, må derfor også forventes ofte at blive opgivet eller omlokaliseret allerede på dette stadie. De fremgår altså ikke af statistik udarbejdet på baggrund af gennemførte ansøgninger. De eksisterende tal kan på denne baggrund ikke anvendes til at afdække den samlede interesse for etablering og/eller udvidelse af erhvervsvirksomhed i landdistrikterne.

Desuden er landdistriktsbestemmelsen som tidligere nævnt ændret flere gange siden COWI’s undersøgelse, som derfor heller ikke bidrager med viden om, hvordan kommunerne varetager de seneste ændringer. En nyere, men ikke-publiceret undersøgelse foretaget af Deloitte forholder sig til planloven som helhed og konkluderer, at der efter virksomhedernes opfattelse kan opstå visse blokeringer i den kommunale sagsbehandling, som (unødigt) koster ansøgende virksomheder både tid og penge. Konkret dokumentation er imidlertid ikke tilgængelig, og undersøgelsen kan kun tillægges begrænset betydning.

I det hele taget kan det konstateres, at der trods megen offentlig debat om landzonenadministrationens betydning for erhvervsudviklingen i landdistrikterne ikke foreligger nyere og samlet dokumentation, der er i stand til at understøtte debatten.

4.5. **TRÆK AF ERHVERVSUDVIKLINGEN I DE DANSEiske LANDDISTRIKTER**


Det er ikke alle landbrug, der udvikler sig i retning af intensiv stordrift. Der er sket en modbevægelse, hvor mindre bedrifter omlægges til fritids- og hobbylandbrug, hvor driften er mindre intensiv og ofte økologisk. Også i denne del af landbruget har andre erhvervsaktiviteter vundet indpas. Landbrugsdriften diversificeres og kombineres med fx
gårdbutik, fødevareforarbejdning, kunsthåndværk, turisme og forskellige former for kursus- og konsulentvirksomhed.


De teknologiske muligheder for at drive erhvervsvirksomhed i landdistrikterne er også under forandring. Især i de seneste år er det med internettets udbredelse blevet muligt at opretholde kontakten med kunder, leverandører, samarbejdspartnere og andre på trods af lange afstande. Udbredelsen af bredbånd i landdistrikter forandrer i disse år vilkårene for erhvervsudvikling, særligt i de liberale erhverv. Den digitale infrastruktur har fået en mere central rolle i landdistrikternes erhvervsudvikling.

Disse erhvervsmæssige udviklingsbevægelser er af stor betydning for udnyttelsen af landzonerne i forbindelse med erhverv. Risikoen for interessekonflikter mellem landbrug og andre anvendelsesformer er blevet større. Der kan også være sameksistensproblemer mellem erhverv, som har brug for arealer til udendørs oplag og virksomhedsformer, hvis drift beror på naturmæssige og landskabelige herlighedsværdier. Natur- og landskabsbyggeri er efterfølgende i disse år, hvor differentierede erhvervsmæssige fænomener også potentielt stiller nye krav til muligvis mere differentierede udviklinger af kulturlandskabet (Primdahl et al., 2014). Der er tale om en indbygget foranderlighed i landskaberne, og samtidig er der i vid udstrækning ønske om at bevare tidligere kulturhistoriske landskabstræk og bygningsstrukturer i landskabet.

**4.6. **BYGNINGSRESERVEN I DE DANSKE LANDDISTRIKTER

De strukturelle forandringer har nogle meget konkrete konsekvenser for den fysiske materialitet, der i dag præger landdistrikterne. Det drejer sig først og fremmest om den bygningsreserve, der er opstået i landbruget, men også om tomme boliger, overflødiggjorte offentlige bygninger og erhvervslokaler i landsbyerne. Især de tomme boliger i landsbyerne har været genstand for en offentlig debat om, hvorvidt de ramte landsbyer igen kan gøres attraktive for bosættning, eller om de forfaldne boliger i stedet bør rives ned. Problematikken har dog også en erhvervsmæssig dimension. Her er det centrale spørgsmål, om og hvordan dele af bygningsreserven kan nytiggøres til erhvervsmæssige formål. Der er ikke foretaget undersøgelser, som kan give et samlet billede af landdistrikternes bygningsreserve, men for de enkelte typer af bebyggelse findes der anvendelige opgører af forskellig art.

Selvom landzonen i udgangspunktet friholdes for ikke-landbrugsrelateret erhvervstævling, findes der også i landdistrikterne og landsbyerne bygninger til erhvervsmæssige formål bl.a. til håndværk, lager, kontor, klinik, institutioner, hotel, butikker, osv. En del af disse står tomme, men der findes ikke et samlet overblik over størrelsen af arealereserver i den egentlige landzone. Ejendomsforeningen Danmarks tal viser dog, at andelen af ledigt butiks-, kontor- og produktionsareal er højere i yderområderne end i de største byer, hvilket indikerer, at befolkningstætheden spiller ind på arealeres attraktivitet og værdi. Det må således forventes, at der især i landsbyerne er en betydelig reserve af erhvervslokaler til rådighed. Derudover er det værd at bemærke, at landdistrikternes erhvervsarealer i mange tilfælde er knyttet sammen med boliger. Aktiveringen af sådanne arealer afhænger af, at boligen kommer på markedet, og at køber har til hensigt at drive virksomhed.

Antallet af tomme boliger i landdistrikterne er stigende, og det skønnes, at godt 60.000 boliger står ubeboede hen i landdistrikter og yderområder (Larsen et al, 2014; Sørensen, 2012). Problemet synes endvidere at være mest udtalt uden for bymæssige områder. For nogle af de erhvervstyper, som kan forventes at have interesse i en landdistriktsp lace ring, kan denne arealreserve vise sig at være ligeså relevant som overflødiggjorte landbruksbygninger og tomme erhvervslokaler. Det drejer sig om de erhverv, der ofte drives fra egen bopæl uden behov for større arealer til produktion eller lager, herunder eksempelvis konsulentvirksomhed, kunsthandværk eller kursuserverv.

Endelig er der i landdistrikterne en del ubenyttede offentlige bygninger af varierende art. Strukturreformen i 2007 medførte betydelige ændringer i lokaliseringen af offentlig administration og serviceudbud, og mange bygninger blev i processen overflødiggjort. Det betyder, at administrationskontorer, skoler, børne- og ældreinstitutioner mv. i dag
ligger ubenyttede hen. Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (Oxford Research, 2013) har gennemgået genanvendelsen af overflødiggjorte sygehuse, retsbygninger og rådhuse. Det fremgår, at disse bygninger ofte er i god vedligeholddelsesstand og har arkitektoniske kvaliteter, og at de kan genanvendes. Beliggenheden er dog afgørende, og bygninger i de mindste byer står ofte tomme længe. Der er eksempler på flere former for erhvervsmæssige genanvendelser, for eksempel til let produktion eller til kursusaktiviteter.

Samlet set er der i de danske landdistrikter en overordentlig stor eksisterende bygningsreserve, som kan have en erhvervsmæssig betydning. Reel genanvendelse af bygningsmassen afhænger imidlertid af, om der kan skabes et match med relevante erhvervsformål, hvor virksomhederne kan have interesse i den givne landdistriktsplacering.
5. HJØRRING KOMMUNES PLANLÆGNING OG LANDZONEADMINISTRATION

5.1. INDLEDNING


5.2. STRATEGI- OG PLANLÆGNINGSDOKUMENTER FOR LANDZONEN

5.2.1 Kommuneplanstrategien og erhverv i landdistriksområder


I tillæg til og i sammenhæng med de tre indsatsovråder udpeges der i Udviklingsplan 2011 også fire temaer til kommuneplanrevisionen: (1) det åbne land, (2) detailhandel, (3) bæredygtighed, klima og energi, og (4) den faste kulturarv. Førstnævnte er især relevant her. Landbrugets strukturelle forandringer identificeres således som en særlig problemstilling, der skal tages hånd om. Der udtrykkes især bekymring over mange tiloversblevne bygninger, der forfalder, den nedsatte tilgængelighed til naturen, når markveje og stier fjernes, øget transportbelastning og lugtgener i forbindelse med store husdyrbrug, samt industrilignende byggeri i det åbne land. Kommunen konkluderer på den baggrund (s. 21), at der er "et behov for stillingtagen til, hvad det er for et landskab der ønskes i fremtiden." I forlængelse heraf peges der desuden på drikkevandsinteresser, følsomme naturområder og andre miljømessige interesser, som også påvirkes af de strukturelle forandringer. Om de samlede udfordringer sammenfattes (s. 21): "Udfordringen bliver derfor at tilrettelegge kommuneplanlægningen, så der sker en kobling mellem de grønne og blå strukturer, og at de bliver tænkt sammen med de mange interesser – både til erhverv og rekreative formål – der er i det åbne land."

5.2.2 Kommuneplanen

Kommuneplanen indeholder mål og rammer for erhvervsudviklingen. Her behandles alene grundlaget for regulering af erhverv i landdistrikterne uden for byzonen, som er specifiseret i afsnittet om ’landsbyer og landdistrikter’. Heri fastsættes følgende generelle retningslinjer: ’I landzone kan byggeri til boligformål, lokale erhvervs- og serviceformål samt detailhandel, der alene betjener lokalområdets daglige forsyning, som ho-
Erhvervsmæssige potentialer i landdistriktene med planloven som medspiller
Center for Landdistriktsforskning

vedregel kun ske ved huludfyldning i landsbyer og som mindre afrunding af landsbyer.”
Herrigennem udmøntes beslutningen fra planstrategien om, at byudviklingen fortrinsvist skal koncentreres i områdebyerne og i mindre omfang i lokalbyerne.

Det understreges derfor også, at der ikke må ske egentlig byudvikling i landsbyerne, men samtidig med en hensyntag til den aktivitet, som de rummer i dag. Det fremgår, at "Konsekvenserne af byggeri i landsbyerne bør noje overvejes, da det er vigtigt ikke at svække grundlaget for at opretholde service i lokalbyerne. I planlægningen bør der desuden tages hensyn til bevarelse af landsbymiljøernes kvaliteter, eksisterende landbrug samt andre eksisterende, mindre erhvervsvirksomheder." Der lægges op til som udgangspunkt at bevare status quo i forhold til bygningsmassen i landdistriktene, hvor fokus i stedet rettes imod at forbedre det bestående. Kommunens målsætninger på området har således fokus på "at landsbyer skal gives en forskønnelse og et kvalitetsløft over en årrække, herunder arbejde for sanering og forskønnelse i forlængelse af projekt nedslidte bygninger." Derudover prioriteres et "tæt samarbejde med Landsbyforum og lokalområder."

For så vidt angår turismen, ønsker kommunen også, at udviklingen som hovedregel sker i forbindelse med bymønstret for hermed at understøtte den eksisterende aktivitet og service. Et særligt indlandsferieområde er udpeget i Tolne Bakker, og her nævnes specifikt, at man kan indrette mindre ferieanlæg i tiloversblevne landbrugsbygninger. Større anlæg skal igen ligge i forbindelse med Tolne.

5.2.3 Erhvervsudviklingsstrategien

Erhvervsudviklingsstrategien blev udarbejdet umiddelbart efter kommunalreformen, hvor de gamle kommuner Hjørring, Sindal, Hirtshals og dele af Løkken-Vrå blev lagt sammen, og den er dermed ældre end både planstrategien og kommuneplanrevisionen, og den har ikke været underlagt revisioner siden. Den er udviklet i sammenhæng med kommunens turismepolitik.

Landdistrikternes strukturelle forandringer bringes også her i fokus: "Udviklingen i erhvervssammensætningen præger tilsvarende geografi. Der bliver stadig færre jobs i landbruget og dermed landområderne. Landsbyerne bliver til bosted for folk, der arbejder i byerne. De byer, der rummer uddannelse, administration, kultur og arbejdspladser, og som fungerer som beslutningscentre, trafikknudepunkter, handelsbyer og mødesteder, tiltrakker virksomheder og borgere – ikke mindst yngre mennesker. Det er en udvikling, som er et vilkår både i Nordjylland, i Danmark og andre lande" (s.11). Landdistrikterne presenteres på baggrund af denne refleksion primært som områder med potentiale for bosættning, hvilket også præger den landdistriktsstrategi, der siden blev vedtaget.

Erhvervsudviklingsstrategien i øvrigt beskæftiger sig mest med udviklingen af de centrale erhvervsmråder, særligt i Hjørring og Hirtshals. Dog udpeges indsatsområdet ’Turisme, kultur, detailhandel og oplevelse’, hvori landdistriktene tilsættes en rolle gennem landskab, kulturarv og naturværdier: "Oplevelsesøkonomien rummer et stort
vækstpotentiale, og udfordringen ligger primært i at få bundet flere af vores kultur- og naturværdier sammen med turisme, handel og oplevelser. Dette gøres blandt andet ved at finde nogle produkter, oplevelser og seværdigheder, der er særlige for lokalområdet. Naturen, landskaberne og kulturarven er eksempler på områder, der rummer et veld af oplevelser for såvel kommunens borgere, som for turisterne” (s. 19). Der sigtes på en udvikling af turismen både i kystbyerne, men også i indlandet.

5.2.4 Landdistriktsstrategien


Hjørring Kommunes landdistriktsstrategi har konkrekt fokus på tre indsatsområder, nemlig friluftsliv, fysisk fremtoning og infrastruktur, og de opdeles yderligere i otte fokusområder. Med strategien søger man således at få etableret et mere sammenhængende og omfattende stisystem i landdistrikterne, ikke mindst på grund af de gavnlige effekter, som det kan have for turisterhvervet. Fokusområdet ’digital infrastruktur’ er tilsvarende orienteret imod udviklingen af tidssvarende bredbåndsforbindelser for at skabe bedre mulighed for fx hjemmelejligheder, hvis også kan være faciliterende for serviceorienterede mikrovirksomheder og kreative erhverv. I begge tilfælde er der tale om en indirekte infrastruktur-orienteret indsats.

En mere direkte indsats søges realiseret gennem etablering og forskellige projektpuljer til landdistriktsaktiviteter. Tre kommunale puljer sættes i spil gennem landdistriktsstrategien. For det første har der været afsat et fast årligt beløb til hver enkelt landsby til den løbende drift af ’landsbyens samlede organ’ (landsbyråd, borgerforening eller foringsvirksomvirke). For det andet har Landsbyforum varetaget en pulje til vedligeholdelsesformål, og endelig har der været et egentligt projektpulje under Udvalget for Landdistrict, Erhverv og Turisme. I forbindelse med sidstnævnte har der været en forventning om, at ansøgninger fremsendes gennem LAG Vendsyssel, der samfinansierer med kommunen.
5.2.5 Den visuelle arkitekturguide

Hjørring Kommunes arkitekturguide er udarbejdet i samarbejde med NIRAS Konsulenterne og med støtte fra Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter. Den fik titlen ”Visuel arkitekturguide for det åbne land i Hjørring Kommune” og vedtaget af Teknik- og Miljøudvalget i september 2012.


Figur 5.2 Landskabstyper ifølge Hjørring Kommunes arkitekturguide for landdistrikterne (Hjørring Kommune, 2012: 12).
5.3. **Landzoneadministrationens organisering og arbejdsprocesser**

Kommunes landzoneadministration er en funktion i Teknik- og Miljøforvaltningen, og den er administrativt underlagt Team Byggeri. Funktionen er i 2014 bemandet med én landzonemedarbejder, som især rådfører sig med to byggesagsbehandlere. Indtil foråret 2014 var der to landzonemedarbejdere. Siden kommunalreformen har i alt fire forskellige medarbejdere været en del af landzoneadministrationen, og der har således været en vis udskiftning og dermed potentielt praksisskift.

Der foreligger ultimo 2014 ikke interne retningslinjer for praksis i landzoneadministration, og Hjørring Kommune har støttet sig til en praksishåndbog, som det tidligere Nordjylland Amt benyttede, før kommunerne overtog landzoneadministrationen. Kommunen er i en løbende proces i gang med at udarbejde en ny praksishåndbog, som er en genvej til almindelige regler og konklusioner fra tidligere sager, herunder Natur- og Miljøklagenævnets (NMKN) afgørelser. I nogle sammenhænge anføres også kommunens tolkning af NMKN-afgørelsens implikationer for praksis i landzoneadministrationen. Der findes også navne og kontaktoplysninger til brug ved faglige høringer, internt såvel som eksternt. Håndbogen er som sagt under løbende udvikling, og afsnit vedrørende erhverv er i øjeblikket blot påbegyndt. Landzonemedarbejderen kan ud over de to praksishåndbøger og de gældende plandokumenter støtte sig til tidligere sager, som er tilgængelige i en elektronisk sagssystem.


Behandlingen af erhvervsrelaterede landzonesager indledes enten med en uformel henvendelse via mail eller telefon eller en egentlig og færdigt udformet formel ansøgning. Landzonesagerne har både en uformel og en formel fase. I landzoneadministrationen vurderes det, at der i omtrent en tredjedel af sagerne er tale om en formel ansøgning som første kontakt. Både ved uformelle henvendelser og formelle ansøgninger oprettes en ”sag” i systemet.

5.3.1 **Den uformelle fase**

Ved uformelle henvendelser telefonisk og på mail består den indledende proces i en afklaring af projektets lokaliserings og indhold. Det giver landzonemedarbejderen mulighed for at give sin umiddelbare vurdering af sagen. Ansøger bliver på det foreliggen-
de grundlag gjort opmærksom på mulighederne for tilsagn, og om der eventuelt på det tidspunkt kan forudsiges problemer i sagsforløbet.

I sager uden umiddelbare tvivlsspørgsmål ydes der en generel vejledning mht. ansøgningsproceduren, og ansøger bliver gjort opmærksom på dokumentationskrav i forbindelse med en formel ansøgning. I andre sager er der behov for at informere ansøger om de potentielle problemer, der kan tænkes at opstå på baggrund af det enkelte projekts beliggenhed og karakter, herunder spørgsmål om byggegrænser, beskyttelsesforanstaltninger, nabohensyn m.v. Det kan involvere en rådgivning om, hvordan ansøger ud fra egne mål og ydre landzonekrav bedst kommer igennem med sit projekt. Landzonemedarbejderen lægger stor vægt på den fase på den face i sagsforløbet, fordi dialogen giver mulighed for forventningsafstemning mellem ansøger og kommune.

Der kan være tale om flere på hinanden følgende uformelle henvendelser, hvor en potentiel ansøger søger nye spørgsmål afklaret. Hjørring Kommune henviser, hvor det er muligt, til offentlig tilgængelig information, som kan være nyttig for ansøger. Det er derefter op til ansøger at indsende sin ansøgning, så den formelle sagsbehandling kan igangsættes.


5.3.2 DEN FORMELLE FASE

Efter modtagelse af en formel ansøgning vurderes det indledningsvist, om det indsendte materiale er tilstrækkeligt. Ofte får ansøger mulighed for at indsende supplerende oplysninger og dokumentation. Også i denne fase rådgives ansøger efter behov. Der startes en dialog, hvis landzoneadministratoren vurderer, at der er tvivlsspørgsmål, og i nogle tilfælde aflægges et besøg på stedet. Dialogen med ansøger kan omhandle muligheder for at justere på projektet i retninger, som kan være med til at fremme en positiv afgørelse, uden at ansøgers intentioner med projektet tilsidesættes. Dialogen mellem landzoneadministration og ansøger foregår mest telefonisk.

Når landzoneadministrationen har modtaget tilstrækkeligt ansøgningsmateriale, foretager den endelige vurdering af sagen. Alt efter sagens karakter involveres andre relevante embedsmænd i vurderingen. Der er altid et tæt samspil med byggesagsbehandlingen. Denne dialog er med til på forhånd at adressere eventuelle problemer, som ville kunne opstå i en byggesagsbehandling. Ofte er der også dialog med planafdelingen for at sikre
en linje, der er konsistent med kommunens overordnede planer på landdistriktsområdet og i kystnærhedszonen, og man tager bestik af potentielle langsigtede arealkonflikter.

Det er også i denne fase, at det besluttet, om der skal foretages naboorientering. Det er især tilfældet med større anlæg, hvor der er nabointeresser i umiddelbar nærhed. Udfaldet af en nabohøring kan føre til en fornyet dialog med ansøger om, hvordan de indkomne bemærkninger kan imødekommes. I den undersøgte periode har det eksempelvis været tilfældet i en sag om en fodboldgolfbane, hvor landzoneadministrationen ikke havde relevante tilfælde som grundlag for vurderingen.

I meget få tilfælde besluttes det efter intern høring i forvaltningen at sende sagen i udvalgsbehandling. Det sker ifølge landzonemedarbejderen i sager af principiel karakter. Der er tale om sager, hvor der ikke er kendte fortilfælde, og sager der i særlig grad forventes at tilrække offentlighedens opmærksomhed. I den undersøgte periode har det eksempelvis været tilfældet i en sag om en fodboldgolfbane, hvor landzoneadministrationen ikke havde relevante tilfælde som grundlag for vurderingen.

I den praksishåndbog, som kommunen har overtaget fra Nordjyllands Amt, er der opstillet mere formelle kriterier for beslutningen om udvalgsbehandling. Ifølge denne skal følgende sagstyper udvalgsbehandles:

- Nye sagstyper, indtil der bliver grundlag for delegation
- Hvor der er tvivl, om den gældende retningslinje eller praksis skal følges
- Hvor der gives afslag på en kommunal ansøgning
- Hvor amtet klager over en kommunal afgørelse

Det sidste punkt er naturligvis ikke relevant i den nuværende kommunale landzoneadministration.


Sagsbehandlingsstiden for formelle ansøgninger varierer, idet der kan være flere på hinanden følgende fremsendelser af dokumentation. Nabohøringer forlænger desuden sagsbehandlingsstiden, især i tilfælde hvor de resulterer i bemærkninger, der skal imødekommes af ansøger. Sagsbehandlingen af erhvervssager varer normalt fra to til fem må-
lander. Enkelte sager har af forskellige årsager været mere langstrakte, eksempelvis på grund af udvalgsbehandling.

5.4. LANDZONESAGER TIL ERHVERV I HJØRRING KOMMUNE

Kommunens egen sagsregistrering giver et billede af i hvilket omfang, at der ansøges om landzonetilladelser til ikke-landbrugsrelaterede erhvervsformål. Derudover giver den mulighed for en kategorisering af typer erhvervsvirksomheder, der søger etablering eller udvidelse i landdistriktene.

I Hjørring Kommune er der siden kommunareformen i 2007 registreret 969 landzonesager, hvoraf de 177 af kommunen vurderes at omhandle ikke-landbrugsrelaterede erhvervsformål, svarende til ca. 18 % af det samlede antal sager. De resterende sager vedrører enten landbrugs-, skovbrugs- og fiskerirelaterede anvendelsesformål eller boliger, garager, udhuse, mv. I gennemgangen af sagsdokumentationen blev 27 af de 177 sager frasorteret, fordi de ved nærmere gennemgang viste sig at være landbrugsrelaterede eller på anden vis ikke erhvervsrelaterede. Enkelte sager frasorteredes, fordi dokumentationen var mangelfuld i en grad, der gjorde det svært at vurdere sagens natur. Der er således i Hjørring Kommune gennemsnitlig omkring 25 sager om året, der vedrører de emner, som denne rapport beskæftiger sig med.

De erhvervsrelaterede sager omfatter i denne opgørelse både fuldt gennemførte formelle ansøgninger efter § 35 og § 37, og sager der enten aldrig materialiserede sig i en formel ansøgning, eller hvor ansøgningen blev trukket tilbage, inden sagen formelt blev afgjort, men hvor kommunen har etableret en sagsregistrering. I en del af de to sidstnævnte sagstyper foreligger der i stedet for en formel afgørelse enten et varsel om afslag eller en forhåndstilkendegivelse om tilsagn fra kommunens landzoneadministration. Tabel 5.1 viser en samlet oversigt.

Tabel 5.1: Afgørelser i 150 erhvervsrelaterede landzonesager i Hjørring Kommune i periode 2007-2014.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Afgørelse</th>
<th>%</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Tilladelser efter § 35</td>
<td>48</td>
</tr>
<tr>
<td>Tilladelser efter § 37</td>
<td>16</td>
</tr>
<tr>
<td>Tilladelser efter § 35 og § 37</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>Delvise tilladelser</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>Tilladelse ikke påkrævet</td>
<td>7</td>
</tr>
<tr>
<td>Forhåndstilkendegivelser</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>Afslag</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>Lokalplanpligt</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>Varslede afslag</td>
<td>7</td>
</tr>
<tr>
<td>Opgivne sager</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>Sager uden afgørelse</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>I alt</td>
<td>100</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Man ser, at langt hovedparten af sagernes behandling leder til, at ansøgernes projekter vil kunne nyde fremme. Af de 150 sager, som kan bedømmes her, resulterede 75 % i en eller anden form for tilladelse, 13 % i afslag af variérende form, fem procent blev opgivet undervejs, uden at der blev givet hverken varslede afslag eller positive forhåndstilskendegivelser. To procent resulterede i delvise tilladelser og afslag, mens det i fem procent af sagerne ikke har været muligt at vurdere resultatet på baggrund af den tilgængelige dokumentation. Det formodes, at de fleste af disse sager er blevet opgivet af ansøger, uden at det er blevet noteret i sagsregistreringen. Det er ikke på det foreliggende grundlag muligt at vurdere, om ansøgerne har fundet andre lokaliseringer for deres projekt, eller om virksomhedsinterne forhold har lagt låg på projektet. Det er værd at note, at den pågældende periode har været præget af økonomisk krise, hvor virksomheder måske har valgt at lægge investeringer på is.


<table>
<thead>
<tr>
<th>Erhvervskategori</th>
<th>%</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Håndværksvirksomhed (inkl. autoværksteder mv.)</td>
<td>16</td>
</tr>
<tr>
<td>Turisme- og fritidsrelaterede erhverv</td>
<td>32</td>
</tr>
<tr>
<td>Forbrugerorienteret handel og service i øvrigt</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>Erhvervsorienteret handel og service</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>Uddannelse, sundhed og sociale virksomheder</td>
<td>22</td>
</tr>
<tr>
<td>Industriel produktionsvirksomhed</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>Kreativ produktionsvirksomhed</td>
<td>8</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>I alt</strong></td>
<td><strong>100</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>


Denne liste understøtter de indledende betragtninger om, at landdistrikter er og kan være attraktive lokaliseringer for serviceorienterede erhverv. Der er meget få ansøgninger om industrielle aktiviteter, og det er især i de sager, at der gives afslag med henvisning til, at kommunens erhvervsmråder vil være en mere hensigtsmæssig lokalisering. De industriformål, hvor der gives tilladelse, er typisk ansøgninger efter § 37 om anvendelse af overflødiggjorte driftsbygninger. Der er i øvrigt ikke tale om, at bestemte brancher i højere eller mindre grad end andre får tilsagn eller afslag.
Hovedparten af sagsafgørelserne vedrørende erhverv i Hjørring Kommune er som nævnt tilsagn. De væsentligste begrundelser kan opsummeres som følger:

- Fritidsaktiviteter, der som udgangspunkt naturligt foregår i landzone, opnår tilsagn medmindre hensyn til planlægning, miljø, landskab eller andet taler imod.
- Erhvervsformål, der etableres i tråd med gældende rammeområder og lokalplaner i landzone opnår tilsagn. Det drejer sig især om områder udlagt til blandede bolig- og erhvervsformål, hvor der ansøges om gallerier, værksteder til kunsthåndværk og etablering af kursuslokaler, overvejende i eksisterende bebyggelse.
- Aktiviteter, der etableres i overflødiggjorte landbrugsbygninger opnår tilladelse efter §37. Det er først og fremmest her, der gives tilladelse til formål af industriel karakter. I enkelte tilfælde er der siden ansøgt om og meddelt tilladelse til mindre udvidelser.
- Fritidsaktiviteter, der er placeret tæt på og med god infrastrukturerel tilgængelighed til den tiltenkte brugerkreds, opnår tilsagn medmindre hensyn til planlægning, miljø, landskab eller andet taler imod. Det drejer sig især om ridehallen og ridebaner orienteret imod en lokal brugerkreds.
- Turisme- og fritidsrelaterede aktiviteter opnår nemmere tilsagn, når de er placeret, så de understøtter brugen af kommunens turismemæssige infrastruktur i form af vandre- og cykelstier, rideruter, mv.

På samme vis kan de væsentligste begrundelser for afslag opsummeres som følger:

- Sager af forskellig art, hvor kommunen vurderer, at der er lokalplanpligt. Vurderingen bygger især på omfanget af projektet og de forventelige landskabelige konsekvenser. Det har været tilfældet i forbindelse med turisme- og fritidsanlæg samt opholdssteder med mere end 10 beboere.
- Sager, der afvises med henvisning til, at virksomheden mere hensigtsmæssigt kan placeres i et af kommunens udlagte erhvervsområder.
- Ansøgninger om mindre erhvervsformål af forskellig karakter i det åbne land modtager afslag med henvisning til, at der i nærliggende landsbyer via kommuneplanen er åbnet mulighed for etablering af mindre erhvervsvirksomheder.
- Ved afslag lægges der ofte vægt på, hvilken betydning en tilladelse kunne få for fremtidige ansøgninger af lignende karakter (præcedens).

Der er desuden nogle vigtige dilemma-punkter i landzoneadministrationen:

- Mangel på ligestilling mellem landbrugsrelaterede erhverv og andre erhverv. Det kan ofte være svært for ansøger at forstå, hvorfor det samme erhvervsformål kan tillades i en overflødiggjort driftsbygning, men ikke hvis der er tale om nybyggeri.
- De kreative erhverv og andre service- og andre service-relaterede iværksætte er ofte drevet specifikt af ønsket om at starte erhverv i forbindelse med egen bopæl, og de er på den baggrund hverken interesseret i at starte virksomhed i et erhvervsområde eller i at skulle finde en egnet, overflødiggjort driftsbygning.
• Hjørring Kommune har taget bestemmelsen om vanskeligt stillede landdistrikter i brug i to tilfælde. Begge omhandler autoværksteder. Da der i kommuneplanen ikke er foretaget en udpegning af disse områder, beror vurderingen på landzonenmedarbejderens skøn.
• Turisme- og fritidsanlæg i det åbne land. I henhold til turismepolitik og erhvervsstrategi ønsker kommunen at fremme udvikling af denne art, men i de enkelte sager opstår dilemmaer i forhold til interesseområder og bymønster.

5.5. **UDVALGTE LANDZONESAGER**

5.5.1 **TIlladelse til etablering af Yxengård i Tornby Klitplantage**


Beliggenhed i landskabet: Lejrpladsen er beliggende i den centrale del af Tornby Klitplantage omtrent 300 m fra skovbrynet. Selve projektområdet er placeret i skoven, men grænser mod øst op til en større rydning/lysning.

Naboforhold: Nærmeste nabo uden for plantagen er beliggende ca. 600 m fra lejrpladsen (se kortets nordøstlige hjørne). Der blev ikke foretaget naboorientering ”idet det ansøgte skønnes at være af underordnet betydning for nabøerne.”

Forhold til planlægning og andre myndigheder: Projektområdet er beliggende inden for skovbyggelinjen på et areal ejet af Naturstyrelsen. Der blev givet skovlovstilladelse til projektet 19. marts 2013 inden indsendelse af ansøgning om landzonetilladelse.

**Sagsbehandlingsforløb:**
- Ansøgning modtaget af kommunen 21. marts 2013
- Reviderer ansegningsmateriale indsendt 5. juni 2013
- Landzonetilladelse annonceret 13. juni 2013
- Revideret landzonetilladelse annonceret 20. juni 2013
- Samlet sagsbehandlingstid: ca. 3 måneder
Figur 5.3: Projektlokalitetens afgrænsning som illustreret i landzonetilladelsen fra 20. juni 2013.


Helt fra begyndelsen har det altså været ansøgers intention, at der som led i aktiviteterne skulle opføres en jernalder-bebyggelse af mere permanent karakter i skoven. Idéen var at selve byggeprocessen skulle spille en central rolle i de pædagogiske forløb, som ansøger udbyder. For at gennemføre den del af projektet blev det nødvendigt med en skovlovestilladelse og en landzonetilladelse. Efter at have fået den uformelle brugsrechtsaftale med Naturstyrelsen Vendsyssel begyndte ansøger i samarbejde med lokale rollespillere og den Aalborg-baserede rollespilsklub TroA at søge om at få realiseret Yxengaard-bebyggelsen som et forprojekt til det mere omfattende Yxenborg-projekt. Det drejede sig i første omgang om at søge projektmidler hjem og undersøge, hvordan man fik de nødvendige tilladelser i hus. Projektet var i begyndelsen organiseret gennem TroA, men er i dag funderet i Foreningen Yxengaard, der er grundlagt til formålet. Undervejs har ansøger desuden grundlagt virksomheden Yxenborg ApS, som udbyder de pædagogiske aktiviteter. Virksomheden drives af ansøger sammen med dennes partner og har ikke yderligere ansatte.

I skovlovstilladelsens sagsredegørelse lægges der vægt på erfaringerne med aktiviteterne i Yxenskoven: "Konceptet med ude-undervisning af børn, sat ind i rammen fra live rollespil, har vist sig meget succesfuld. Hjørring Kommune, den lokale rollespilsforening og Naturstyrelsen Vendsyssel ønsker derfor at gøre pladsen mere anvendelig og permanent ved 1) at få pladsen registreret som en lejrplads, som kan bookes af alle og 2) at få etableret drikkevandsposter og bygninger til overnatning, ly, madlavning og undervisning, således at pladsen kan anvendes til de mange friluftsformål i alt slags vejr og hele året. ’Der henvises desuden til, at området i Naturstyrelsen Vendsyssel driftsplan er udlagt til såkaldt ’eventyrskov’. I tilladelsens begrundelse lægges der vægt på, (1) at projektet styrker borgernes frilufts- liv og naturforståelse, (2) at faciliteterne er offentligt tilgængelige og indgår i områdets infrastruktur med cykel-, vandre- og rideruter, og (3) at aktiviteterne især er rettet mod børn og unge med sociale og faglige udfordringer og grupper, der ellers sjældent benytter skoven. Desuden har det indgået i vurderingen, at projektet er indpasset som en integreret del af skoven og ikke virker dominerende i landskabet.


Udfordringerne i landzonesagen opstod primært i forbindelse med projektets formål om at integrere byggeprocessen i de pædagogiske forløb. Et vigtigt element af idéen var, at processen ikke skulle fastlægges på forhånd, men at beslutningerne om nøjagtig placering og udformning blev truffet undervejs i en proces, hvor deltagerne blev taget med på råd. Det var især en udfordring i forhold til at give byggetilladelse. Ansøgningsmaterialets detaljeringsgrad blev derfor flere gange revideret i forsoget på at finde en balance, hvor projektet kunne gennemføres som tilsyneladende uden at komme i konflikt med lovgivningen. Brugen af kulturhistorisk autentiske byggemetoder viste sig også at være en udfordring i forhold til byggelovgivningen. Der bruges eksempelvis hverken søm eller skruer i byggeriet.
De største udfordringer knyttede sig altså primært til byggesagen og i mindre udstrækning til landzonesagen. Denne blev givet med henvisning til skovlovstilladelsen, hvorfra en række vilkår er blevet overført. Det drejer sig om en øvre grænse for antal bygninger (7 stk.) og samlet etageareal (250 m²), samt et krav om, at alt byggeri fjernes, hvis brugen ophører. Derudover blev der stillet vilkår om (1) at holde byggeriet i naturlige materialer og forver, (2) at bevare og vedligeholde arealsets bevoksning, (3) at faciliteterne er offentligt tilgængelige, (4) at arealet ikke må benyttes til fester, og (5) at arealet til hver tid fremtræder ryddeligt og i ordentlig stand.

Begrundelse: I kommunens begrundelse for at give landzonetilladelse henvises der til, at der i administrationen af planlovens landzonebestemmelser bør "tages hensyn til befolkningens adgang til naturen og til friluftsaktiviteter." Det knyttes til, at der i projektområdet er "en lang tradition for at udvikle nye pædagogiske værktøjer til brug i naturvejledning og undervisning", som kommunen har interesse i at fortsætte. Det konkrete projekt vurderes at være i tråd med ønsket, og kommunen "vurderer, at de planlægningsmæssige hensyn, der er beskrevet i planloven og i den kommunale planlægning, ikke tilsidesættes med det ansøgte." Det har også spillet ind, at projektlokaliteten er velplaceret i forhold til turisternes brug af området. Landzonetilladelsens redegørelse for sagen er forholdsvis kortfattet, og der henvises i stedet til den mere udførlige redegørelse i skovlovstilladelsen.

Ansøgers oplevelse af sagsforløbet: Isoleret set er ansøgers oplevelse af forløbet i landzonesagen primært positiv. De kommunale sagsbehandlere roses for en velvillig indstilling til projektet. Ansøger havde i begyndelsen svært ved at få sagsbehandlere til helt at forstå, hvad projektet gik ud på, og hvorfor de frie rammer i byggeprocessen var så afgørende for projektets formål. Kommunens besøg på projektarealet undervejs i forløbet fremhæves af ansøger som et vigtigt moment i processen, hvor den indbyrdes forståelse fik et løft. Det samme gjorde sig i øvrigt gældende i det forudgående sagsforløb om skovlovstilladelsen, hvor det viste sig afgørende, at sagsbehandlere selv kom ud og besigtigede stedet.

Til gengæld har den samlede proces med at indhente de nødvendige tilladelser været tidskrævende og frustrerende. Den første etape i bestræbelserne var at få brugsret fra Naturstyrelsen til et egnet areal. Da den var opnået, var det ansøgers forventning, at projektet kunne igang sættes forholdsvis hurtigt. I stedet viste det sig, at der også skulle indhentes skovlovstilladelse. Og først efter at have modtaget skovlovstilladelsen blev ansøger gjort opmærksom på, at der også skulle landzone- og byggetilladelse til, før projektet kunne gennemføres. Frustrationen for ansøger er, at selvom den ene sagsbehandling afsluttes med en tilladelse, så dukker der straks en ny op, hvorefter det hele set fra hans perspektiv starter forfra. Han kalder det en Sisyfos-oplevelse.

Ansøger gav også under sagsbehandlingen uttryk for denne frustration. I en mail til kommunen reflekterer han således: "Tiden går nu igen med sagsbehandling, yderligere sagsbehandling, og jeg synes ikke rigtig, at jeg kan bibeholde min motivation og gejst,
når der hele tiden skal opstå nye barrierer for at vi kan komme i gang. Vi er så klar til at komme videre, og det har vi været længe – der er altså gået to år af projektperioden uden, at vi har fået lavet noget som helst konstruktivt i skoven. Tiden løber fra os, når der hele tiden dukker nye udefrankommende opgaver op, før vi kan begynde.” Med projektperioden henviser han til, at projektet i 2011 blev bevilget midler (kr. 300.000) fra LAG Vendsyssel, men at den langtrukne sagsbehandling indtil videre har forhindret de midler i at komme i spil. Samme år fik projektet også tildelt kr. 125.000 fra Teknik- og Miljøudvalget.

Konkluderende bemærkninger: Sagen er først og fremmest et eksempel på, hvordan innovative projekter i landdistrikterne kan udfordre både den kommunale landzoneadministration og andre relevante myndigheder. Det centrale dilemma i sagen er, at alle de myndigheder, som i årenes løb har vurderet projektet, er enige om, at det er samfundstjenligt og bør kunne realiseres. Alligevel har det taget en årrække at sikre alle nødvendige tilladelser. I denne periode har de lokale ildsjæle været tvunget til at anvende deres ressourcer på lobbyarbejde hos diverse myndigheder i stedet for at kunne videreudvikle selve projektet. Her er det ikke planloven i sig selv, der agerer stopklods men forholdet mellem de forskellige lovgivninger, som er gældende på projektlokaliteten.

Figur 5.4: Yxengaard-bebyggelsen i december 2014.

5.5.2 Tilladelse til etablering af Hjørring Fodboldgolf

Beskrivelse af erhvervsformål: 18 hullers fodboldgolfbane på 1,7 ha med tilhørende parkeringsplads og klubhusfaciliteter (inkl. café). Ansøgers forventning var på forhånd
Erhvervsmæssige potentialer i landdistrikterne med planloven som medspiller
Center for Landdistriktsforskning

op til 5000 besøgende pr. år. Der drives i dag fodboldgolfbane og café. Desuden foregår udlejning af selskabslokale til 60 personer.

Beliggenhed i landskabet: Beliggende ud til landevejen mellem Hjørring og Lønstrup i forholdsvis fladt landbrugsområde med spredt bebyggelse. I Hjørring Kommunes arkitekturguide for landdistrikter defineres landskabstypen da også som ’landbrugsland’.


**Sagsbehandlingsforløb:**
- Ansøgning indsendes 10. september 2008 efter forudgående samtale med landzoneadministrationen.
- Revideret ansøgningsmateriale indsendes 15. juli 2010.
- Revideret ansøgningsmateriale indsendes i oktober 2010.
- Landzonetilladelse meddeles 2. november 2010.
Erhvervsmæssige potentialer i landdistrikterne med planloven som medspiller
Center for Landdistriktsforskning
_________________________________________________________________________________

Figur 5.5: Projektlokaliteten som vist i ansøgningsmaterialet. Fodboldgolfbanen er etableret omkring bebyggelsen på den østlige del ejendommen.

Sagsredegørelse: Idéen om en fodboldgolfbane var inspireret af andre lignende projekter, som i de senere år er blevet etableret rundt omkring i Danmark. Sunds Fodboldgolf ved Herning blev således i den oprindelige ansøgning fremhævet som et særligt forbillede for projektet ved Hjørring. Ansøgningen blev indsendt i forbindelse med, at ansøger overvejede at købe den ejendom, hvor fodboldgolfbanen ønskedes etableret. På samme ejendom blev der året forinden givet afslag på en ansøgning om landzonetiladelse til antikvitetsbutik og privat daginstitution, primært med hensyn til trafikale hensyn vedrørende daginstitutionen.

Figur 5.6: Skitse af anlægget udarbejdet af ansøger og inkluderet i ansøgningsmaterialet.


Ansøger valgte efter udvalgsbehandling at frafalde ansøgning, men anmodede i oktober 2009 om at få den genoptaget. Efter den første udvalgsbehandling undersøgte administrationen, hvordan lignende sager var blevet håndteret i andre kommuner. Konklusionerne indgår i grundlaget for den anden udvalgsbehandling, som fandt sted i marts 2010: "Administrationen har undersøgt, på hvilket grundlag lignende baner er etableret andre steder i Danmark, herunder også den parallele sag fra Sunds ved Herning. Undersøgelsen omfatter baner i Herning, Jammerbugt, Silkeborg, Varde og Ikast-Brande

Efter at have modtaget revideret ansøgningsmateriale gennemførte landzoneadministrationen i juli 2010 naboorientering hos 17 husstande, som blev vurderet til at være inden for syns- eller hørervidde af banen. Det resulterede i en række overvejende negative tilbagemeldinger fra naboerne på Stensgårdsvej umiddelbart nord for den tiltenkte bane. Deres bekymringer omhandlede støj, forstyrrelse af privatlivet og risikoen for 'vildfårende fodbolde'. I det hele taget blev 'fred og ro' nævnt i nabobemærkningerne som en bosætningsmæssig kvalitet, der bør tages hensyn til.


5.5.3 AFSLAG TIL EL-VIRKSOMHED MED HUSSTANDSMØLLER OG SOLENERGI


Beliggenhed i landskabet: Direkte ud til hovedvejen mellem Hjørring og Frederikshavn, og i nærhed af såvel jernbane (mod syd) som motorvej (mod vest). Området er udpeget som værdifuldt landbrugsområde, men er ikke omfattet af andre udpegninger i kommuneplanen.

Naboforhold: Mod nord støder ejendommen op til en enkelt landbrugsejendom, hvor bebyggelsen er placeret i direkte tilknytning til projektlokaliteten. Derudover er der en række andre landbrugsejendomme i lidt større afstand langs med hovedvejen.

Forhold til planlægning og andre myndigheder: Ejendommen ligger ca. 800 m fra et eksisterende erhvervsområde (mod vest på den anden side af motorvejen).

Sagsbehandlingsforløb:
- Henvendelse fra ansøger pr. email d. 3. september 2013
- Videreformidlet til kommunens grundsalg 13. september 2013


Ansøger ønskede at relokalisere begge virksomheder til en adresse beliggende i landzone umiddelbart øst for Hjørring, ca. 800 meter fra bygrænsen. Ejendommen ligger ud til hovedvejen (Frederikshavnsvej), der forbinder Hjørring og Sindal. Her havde ansøger til hensigt at nedrive de eksisterende bygninger, bestående af et stuehus på 143 m² og en række driftsbygninger på i alt 434 m². De skulle erstattes af en ny energirigtigt bygning på 800-1000 m², hvorfra de to virksomheder skulle drives. I ansøgningen blev der gjort
opmærksom på, at det nye byggeri ville "blive opført i en stil, der passer ind i området, så den ikke kommer til at skæmme landskabet." Ud over den nye bygning ønskede ansøger at opstille tre husstandsmøller på 10 KW hver, samt et 50 m² solcelleanlæg på taget af bygningen. Begge dele er eksempler på de produkter, der forhandles i KM Solar A/S, og de skulle bruges som demonstrationsanlæg over for virksomhedens kunder.

Efter at kommunen havde modtaget ansøgningen, fulgte en dialog med ansøger vedrørende virksomhedens placering. Ansøger blev informeret om, at det var muligt at ibrugtage overflødiggjorte driftsbygninger til virksomheden, men at det ikke ville kunne lade sig gøre at få tilladelse til at nedrive de eksisterende bygninger og erstatte dem med ny-opført erhvervsbyggeri. Landzoneadministrationens anbefaling til ansøger var i stedet at finde en grund i et af kommunens erhvervsområder. Mere specifikt blev det påpeget, at det på grund af husstandsmøllerne ville være hensigtsmæssigt at finde en ejendom uden nærliggende beboelse. Ansøger blev derefter videreformidlet til kommunens grundsalg med henblik på at finde en passende placering til virksomheden.

Konkluderende bemærkninger: Sagen er et eksempel på, hvordan kommunen som følge af den indledende dialog med ansøger vurderer, at der er tale om et erhvervspjekot, som hører til i et erhvervsområde og derfor videreformidles til kommunens grundsag og erhvervsrådgivning. Men sagen er også et eksempel, der sætter fokus på bestemmelserne om overflødiggjorte driftsbygninger. Eksisterende byggeri må i brugtages til erhvervsformål, men må ikke erstattes af nybyggeri, heller ikke i tilfælde, hvor erstatningsbyggeriet vurderes at have positive landskabelige implikationer. Sagsbehandlingen nåede i denne sag aldrig frem til en fase, hvor en sådan vurdering var aktuel, men det kan forventes, at dilemmaet kan opstå i lignende sager.

5.6. Opsamling om Hjørring Kommunes erhvervsetsætte landzoneadministration


Hjørrings landzoneadministration er i høj grad baseret på en dialog med ansøgere, hvor vejledningen til ansøgere baseres på vurderinger af den konkrete sag og på hidtidig praksis. Der er et relativt begrænset materiale, som ansøgere kan orientere sig i forud for ansægning, og vejledningen foregår derfor gennem dialogen med ansøger. Der er et betydeligt element af skøn i sagsbehandlingen. Hjørring Kommune søger at skabe en fag
lig kontinuitet i landzoneadministrationen, herunder en skriftlighed, transparens og kon-
solidering af praksis.

Langt hovedparten af 150 erhvervsrettede sager fra 2007 til 2014 har fået landzonetill-
delser. Det kan observeres, at mange ansøgninger vedrører forskellige former for ser-
vrierettede erhverv, herunder inden for turisme- og fritidsområdet. Det er erhvervstyper
med en betydelig iværksætterdynamik og markedsforanderlighed, hvilket illustreres i de
tre cases. Det understøtter antagelsen om, at erhvervsprofiilen i landdistrikterne er under
ændring, og det giver nye udfordringer for landzoneadministrationen.
6. Vejen Kommunes planlægning og landzoneadministration

6.1. Indledning

I dette afsnit behandles Vejen Kommunes tilgang til erhvervsudvikling i landdistrikterne. Først gennemgås relevante dele af plangrundlaget i form af kommuneplanstrategi og kommuneplan. Der redegøres også for kommunens temaplan for landdistrikter og etableringen af et landdistriktsudvalg med tilknytning til Udvikling & Erhverv. Derefter beskrives kommunens praksis i landzoneadministrationen, og der skabes et helhedsbillede af de erhvervsrelaterede landzonesager i kommunen, inden udvalgte sager gen- nemgås mere detaljeret.

6.2. Strategi- og planlægningsdokumenter for landzoner

6.2.1 Kommuneplanstrategien og erhverv i landdistriktene


Kommuneplanstrategien er udviklet i samarbejde med de øvrige fem kommuner i Trehjørneområdet (Vejle, Kolding, Fredericia, Middelfart, Billund og Vejen). Som sådan
indeholder ’Planstrategi 2011 – Trekantområdet og Vejen Kommune’ dels en fælles planstrategi for Trekantområdet, dels en lokal planstrategi for Vejen Kommune. Den fælles planstrategi er overordnet inddelt i tre byrelaterede og to landdistriktsrelaterede temaer, mens den lokale planstrategi fokuserer på fire tværgående temaer.

Den fælles planstrategi tager således udgangspunkt i følgende temaer:

1) By
   a) Byerne som drivkraft i en bæredygtig byudvikling
   b) Tætte, levende, klimavenlige byer
   c) Erhvervsudvikling på nye betingelser
2) Land
   a) Bæredygtig landbrugsudvikling
   b) Landdistrikterne i balance


I den lokale planstrategi for Vejen Kommune behandles derudover følgende tværgående temaer: (1) Erhverv og turisme, (2) Bosætning, (3) Sundhed og grøn planlægning, og (4) Infrastruktur.


6.2.2 KOMMUNEPLANEN

I den fælles kommuneplan udstikkes også retningslinjer for udviklingen i det åbne land. Det fastlægges, at: "Landdistrikterne skal sikres en fortsat udvikling, så de bliver gode steder at leve og drive virksomhed. De forskellige interesser skal afvejes således, at der bliver en god balance mellem benyttelse og beskyttelse i det åbne land" (Vejen Kommune & Trekantområdet, 2013: 75). Med baggrund i en vision om, at Trekantområdet som byregion udvikler sig i retning af "den åbne, grønne storby, som er kendetegnet ved en god sammenhæng mellem by, land og vand, der tilsammen tilbyder storbyens oplevelser og funktioner med naturen lige om hjørnet” (s. 37) bliver der i forhold til det åbne land "lagt vægt på, at landskabs- og naturkilerne mellem byerne friholdes for byggegæld, så oplevelsen af forskellen mellem land og by sikres” (s. 75).

For at imødekomme de udfordringer, som identificeres i planstrategien mht. landbrugets strukturanvendinger, fastlægges der i kommuneplanen retningslinjer for områder til landbrugets anvendelse, lokaliserings af biogasanlæg og store husdyrbrug, samt udflytning af driftsbygninger. Der tages også konkret stilling til overflødiggjorte driftsbygninger: "Strukturudviklingen i landbruget indebærer fortsat, at husdyrproduktionen samles på færre og færre enheder, hvor koncentrationen af dyr ofte øger den lokale påvirkning af omgivelserne. De landbrugsbygninger, der derved bliver overflødiggjorte, skal finde ny anvendelse eller om muligt fjernes” (s.76). Samtidig forsøger kommunen at sikre naturbeskyttelsesinteresser gennem arealudpegninger og retningslinjer for naturområder, særligt værdifulde landskaber, potentielle naturområder, økologiske forbindelser og internationale naturbeskyttelsesområder. Tilstedeværelsen af 54 active ferskvandsdam- brug i de seks kommuner behandles særskilt med en målsætning om "at støtte erhvervet i en sund og bæredygtig udvikling”, hvor kommunerne ønsker, "at eksisterende dambrug fortsat kan udgøre et væsentligt aktiv i regionens mere tyndbefolkede landdistrikter” (s.108).

I den lokale del af kommuneplanen, der kun gælder for Vejen Kommune, lægges der især vægt på at sikre udviklingsbetingelserne for større allerede etablerede erhvervsfirmaer i det åbne land. Det besluttet, at "Der skal skabes rammer for at eksisterende større virksomheder i det åbne land kan udvikles” (Vejen Kommune, 2013: 222). Kommunen anvender såkaldte rammeområder for at realisere dette formål, idet man benytter planlovens afsnit om kommuneplanrammer. I nogle af rammeområderne er desuden lokalplanlagt for virksomhedernes aktiviteter. Der findes i dag rammeområder for fem virksomheder i det åbne land (Eurofins, NH3, Biofiber Damino, Komtekk og Terkel Denmark). I forslaget til den seneste kommuneplanrevision blev der lagt op til at udarbejde tilsvarende rammer for yderligere fire virksomheder i landzonen. Det drejede sig om en emballageproducer, en entreprenørforretning, en produktionsvirksomhed inden for spildevandsrensning og en fødevarevirksomhed. Rammeområderne blev imidlertid taget ud af kommuneplanen efter miljørapport og offentlighedsfase. Der er stor opmærksomhed på problemstillingen, og kommunen har et ønske om at tage statslige myndigheder med på råd i fremtiden: "Der vil ske en løbende vurdering af, om øvrige virksomheder skal op-
tages i kommuneplanen, hvis de opfylder kriterierne. Derfor vil Vejen Kommune opstærte et forløb med Naturstyrelsen, hvor det vurderes, hvordan planlægningen for bestående virksomheder skal håndteres” (Vejen Kommune, 2013: 222).

Ud over eksisterende erhvervsvirksomheder i det åbne land forholder kommunen sig også til etableringsmuligheder for nye virksomheder: "Vejen Kommune ønsker, at forskellige typer af virksomheder for eksempel indenfor handel og håndværk fortsat har gode muligheder for at eksistere og udvikle sig i landdistrikter og lokalbyer, og understøtte det der spire frem.” Det understreges dog endnu engang, at "Den primære erhvervsudvikling med tiltrækning og etablering af større virksomheder vil dog fremover foregå i de udlagte erhvervsområder og især langs med motorvejen.” Endelig tages der i visionen for temaet erhverv også stilling til erhverv i nedlagte landbrugsbygninger: "For Vejen Kommune er det også centralt at arbejde for en fortsat mulighed for udvikling af erhverv i tiloversblevne landbrugsbygninger, når det er foreneligt med miljø, landskab og natur.”

6.2.3 Temaplan for landdistrikter


vil støtte op om vores erhvervsdrivende, som har ønsker om udvidelser og lignende, hvor fx offentlige myndigheder skal kontaktes” (Sdr. Hygum Lokalråd, 2009: 11).


Koordinatoren er placeret i Udvikling & Erhverv.

6.2.4 LANDDISTRIKTSUDVALG

I temaplanen besluttet det, at kommunens økonomiudvalg også skal fungere som landdistriktsudvalg. Siden har Vejen Kommune imidlertid besluttet at nedsætte et egentligt landdistriktsudvalg (som et såkaldt § 17, stk.4-udvalg). Byrådet godkendte i juni 2014 grundlaget for udvalgets arbejde, og det første møde blev afholdt i oktober 2014. Formålet med udvalget er at ”understøtte og bidrage til udviklingen i Vejen Kommunes landdistrikter ved at fremme udmøntningen af Temaplanens indsatsområder og ved at sikre, at det sker i samarbejde og dialog mellem lokalsamfund, borgere og kommune.”


6.3. LANDZONEADMINISTRATIONENS ORGANISERING OG ARBEJDSPROCESSER

I Vejen Kommune er landzoneadministrationen fysisk placeret i Holsted som en del af byggesagsbehandlingen. En enkelt medarbejder har landzonesager som hovedopgave, men sagerne behandles også af kommunens øvrige byggesagsbehandlere. Landzoneadministrationen opfattes altså ikke som et løsrevet sagsområde, men som en integreret del af byggesagsområdet.

For borgere, der ønsker at gennemføre projekter, som kræver landzonetilladelse, er der en kortfattet vejledning på kommunens hjemmeside. En enkelt medarbejder har landzonesager som hovedopgave, men sagerne behandles også af kommunens øvrige byggesagsbehandlere. Landzoneadministrationen opfattes altså ikke som et løsrevet sagsområde, men som en integreret del af byggesagsområdet.

For borgere, der ønsker at gennemføre projekter, som kræver landzonetilladelse, er der en kortfattet vejledning på kommunens hjemmeside. I tråd med kommunens organisation af landzoneadministrationen er vejledningen placeret som et underpunkt i densection af kommunens hjemmeside, der omhandler byggeri. I vejledningen opholdes zone-systemet og landzonebestemmelserne med henblik på at gøre det klart, hvornår en landzonetilladelse er påkrævet. Der linkes undervejs til kortressourcer, hvor borgeren kan finde ud af, om den påtænkte projektlokalitet er i landzone. Potentielle ansøgere opfordres til at kontakte en byggesagsbehandler for at få en vurdering af, om der kan forven-
6.4. Landzonesager til erhverv i Vejen Kommune

Som tidligere nævnt er sagsregistreringen organiseret anderledes i Vejen Kommune end det er tilfældet fx i Hjørring. Der føres ikke løbende oversigter, som i denne analyse kan bruges til at identificere landzonesager af forskellige typer, herunder de erhvervsrelaterede. Siden oktober 2012 har man dog løbende samlet alle de landzonetilladelser, der er blevet annonceret. Ved hjælp af denne opgørelse har det været muligt at identificere erhvervsrelaterede tilladelser i den begrænsede periode fra oktober 2012 til oktober 2014. Sager, hvor der er givet afslag eller på anden vis ikke er resulteret i en landzone-

tes tilsagn. Der informeres også om, at sagsbehandlingstiden er længere ved byggeri i landzone end ved tilsvarende sager i byzone eller sommerhusområde. Slutteligt nævnes de mest almindelige former for byggeri, der er undtaget for kravet om landzonetilladelse. Der linkes her til selve lovtexten på retsinformation.dk. Ud over links indføjet i vejledningen indeholder hjemmesiden en linksamling med henvisninger til information om byggesagsgebyrer, sagsbehandlingstider, lokalplaner, kommuneplan, bygningsreglement, solceller, byggesagsarkiv og andre vejledninger fra byggesagsbehandlingen.

For byggesagsbehandlingen som helhed findes også en side med ’servicemål for byggesag’, hvor kommunen informerer potentielle ansøger om, hvad de kan forvente af sagsforløbet, herunder forhåndsdialog og vejledning, den formelle byggesagsbehandling og normale sagsbehandlingstider. Den forventede sagsbehandlingstid for landzonesager angives ikke specifikt, men der informeres om, at ”hvis anmeldelsen/byggetilladelsen kræver godkendelse efter anden lovgivning end bygge-loven, kan du forvente en længere sagsbehandlingstid.”


Det indsamlede sagsmateriale omfatter således her i alt 27 landzonetilladelser til erhvervsrelaterede formål. I fire af sagerne er der foretaget nabohøring og i et enkelt tilfælde har det resulteret i bemærkninger fra naboerne.

Turisme- og fritidsaktiviteter udgør en tredjedel af sagerne, imens de øvrige fordeler sig nogenlunde ligeligt på produktion, håndværk, den sociale sektor, energiproduktion, service, herunder både forbrugerorienteret og business-to-business. I yderligere to sager er der tale om tilladelser til etablering af lagerfaciliteter, hvor det specifikke erhverv ikke er angivet. Fem af sagerne omhandler ændret anvendelse af eksisterende bygninger, men kun i én af sagerne drejer det sig om en overflødiggjort landbrugsbygning. I tre af de øvrige var det bygninger, som allerede blev anvendt til erhvervsrelaterede formål, og i et enkelt tilfælde var der tale om en tiloversbleven offentlig bygning.

Vejen Kommune har som nævnt besluttet, at eksisterende større erhvervsvirksomheder i kommunens landzoner skal gives mulighed for at udvikle sig på deres nuværende placering. Resultaterne af denne politik fremgår også af sagsmaterialet, hvor der i tre sager er blevet meddelt tilladelser til virksomheder i denne kategori. I to tilfælde var der tale om mindre udvidelser af produktionsvirksomheder, og i den sidste sag var det en større udvidelse af en maskinhandel. Den ene produktionsvirksomhed (en foderfabrik) og maskinhandel har direkte tilknytning til landbrugserhvervet. I begge disse sager blev tilladelserne desuden givet med henvisning til en gældende lokalplan for virksomhederne.


Når landzoneadministrationen indskriver egentlige begrundelser i tilladelsen, er der typisk tale om sager, hvor ejendommen er beliggende i områder, som i kommuneplanen er udpeget som særligt interesseområde. Her angives kommunens begrundelse for, at den konkrete anvendelse ikke er i strid med de arealinteresser på lokaliseringen, som man i henhold til plangrundlaget skal tage særligt hensyn til.
6.5. **Udvalgte Landzonesager**

6.5.1 **Eurofins Miljø A/S**


**Figur 6.2:** Eurofins Miljø A/S før udvidelsen mod nord. Linjen afgrænser det areal, der lokalplanlægges i Lokalplan 242.

**Beliggenhed i landskabet:** Virksomheden er placeret ca. én kilometer øst for Brørup i et område med spredt bebyggelse. Mod nord grænser ejendommen op til jernbanen, mens den til alle andre sider fortrinsvist er omgivet af landbrugsarealer. Landskabet er fladt med begrænset bevoksning.

**Naboforhold:** I direkte forbindelse med virksomheden ligger fire boliger, som udgør de nærmeste naboer. Der befinder sig yderligere en række boliger nordvest for projektlokaliteten. Derudover er der en række gårde i området.

**Forhold til planlægning og andre myndigheder:** Virksomheden har eksisteret på adressen siden slutningen af 1980erne og har i den mellemliggende periode fået landzonetilladelser til løbende udvidelser. Der er siden etableret et rammeområde (20.E.05 (G12)
Ladelund), som i 2012 blev udvidet markant med kommuneplantillæg 27. Samtidig blev Lokalplan 242 udarbejdet for at facilitere den seneste udvidelse af virksomheden.


Sagsredegørelse: Eurofins-gruppen ønskede i 2012 at samle sine aktiviteter i Danmark på færre lokaliteter. Direktør Svend Aage Linde forklarede i den sammenhæng: "For at blive bedre i konkurrencen med internationale virksomheder, har man kigget på omkostningerne, og her er det klart, at det er billigere at være samlet et sted frem for på fire adresser som i dag" (ugenserhverv.dk, 20-09-2013). Valget faldt i sidste ende på lokaliteten uden for Brørup, hvilket samtidig medførte en beslutning om at lukke afdelingerne i Holstebro, Odense og Hørning (foodsupply.dk, 19-12-2013). Afdelingen i Holstebro havde hidtil beskæftigt ca. 150 medarbejdere. I Brørup betød omstruktureringen en udvidelse fra ca. 200 til 400 medarbejdere. Beslutningen blev begrundet i bedre beliggenhed på grund af nærheden til motorvej E20, der blandt andet var vigtig i forhold til, at virksomheden har flere store kunder i det nordlige Tyskland (ugenserhverv.dk, 20-09-2013).
Den ønskede udvidelse omfattede i første fase en ny laboratoriebygning samt lager og administration på i alt ca. 3000 m², der skulle placeres nord for de eksisterende bygninger på nytilkøbt jord. Når de senere etaper medregnedes, var det samlede ønske om udvidelse på ca. 6500 m². Vejen Kommune satte på den baggrund gang i en planlægningsproces, der bestod i et kommuneplantillæg til ændring af det eksisterende rammeområde om grundafgrænsning og etagehøjde, og udarbejdelse af en landzone-lokalplan til muliggørelse af det konkrete byggeprojekt. Lokalplanen blev endelig vedtaget af byrådet i juli 2012.

Lokalplanen fastsætter bestemmelser for byggeriets omfang og giver blandt andet andet tidlighed til, at op til 20 % af byggetræ kán opføres i to etager (fastsat til 11 m), samt at byrådet efter konkret vurdering kan tillade skorstene og andre bygningsdele i større højde. Derudover stilles der krav til ’bebyggelsens ydre fremtræden’. Overordnet drejer det sig om at ”Nybygning incl. om- og tilbygning skal udføres, så der opnås en god arkitektonisk helhedsvirkning såvel i forhold til den eksisterende bebyggelse i området som i forhold til omgivelser”. Desuden at ”Ny bebygning skal ved udformning og materialevalg fremstå med en høj arkitektonisk kvalitet i enkle og rene linjer efter Vejen Byråds nærmere godkendelse” (Lokalplan 242: 3). Mere detaljeret stilles diverse krav til døre og vinduer, refleksierende materialer, farver, skiltning og belysning. Der stilles også krav om afskærmende beplantning som vist i figur 6.3.

Vejen Kommune lægger i sine overvejelser om sagen vægt på, at der er tale om en virksomhed, som tidligere har fået tilladelse til etablering og løbende udvidelser i landzone. Til trods for, at kommunen ikke har i sinde at tillade lignende lokaliseringer for nye virksomheder, så er man i planafdelingen af den overbevisning, at kommunen har et ansvar for at sikre et fortsat eksistensgrundlag, herunder mulighed for udvikling, for de allerede eksisterende større virksomheder i kommunens landzone. Der henvises blandt andet til en sikring af de investeringer, som virksomhederne har foretaget i deres nuærende lokalisation.

De visualiseringer, der indgår som illustrationer i lokalplanen, er gengivet i figur 6.4-6.5. Resultatet af den færdige udvidelse kan ses i begyndelsen af dette kapitel (side 57).

Med henvisning til planlægningens processen udtaler Eurofins direktør i Danmark, Svend Aage Linde: ”Da vi i 2012 fik mulighed for at sikre fremsidige udvidelsesmulighed for vores laboratorievirksomhed i Vejen tog kommunen udfordringen op og sorgede for de nødvendige tilladelser inden for den indikerede tidsramme, selv om det var kompliceret. Vi oplevede et konstruktivt og godt samarbejde i hele processen.” Udtalelsen er officielt givet som reference på hjemmesiden for kommunens erhvervsrådgivning.

Konkluderende bemærkninger: Sagen er et eksempel på, hvordan kommunerne med planloven som redskab har mulighed for at imødekomme de udvidelsesbehov, der kan opstå hos eksisterende erhvervs- og industriheder i landzonen. Selvom landzonen i udgangspunktet ikke er en planlægningszone, så viser Vejen Kommunes håndtering af
situationen omkring Eurofins, at det alligevel er muligt at etablere det nødvendige planlægningsgrundlag, også for større udvidelser. Det skal påpeges, at en tilsvarende proces ikke kunne have fundet sted i forbindelse med en nystartet virksomhed, men udelukkende kan lade sig gøre, fordi Eurofins allerede var lovligt etableret på ejendommen. Sagen illustrerer dermed et vigtigt dilemma i kommunernes administration af landzonebestemmelserne, der omhandler de nutidige konsekvenser af tidligere kommunale beslutninger, som i nogle tilfælde kan ligge langt tilbage i tiden.

Figur 6.4: Principskitser for udvidelsen af Eurofins Miljø A/S (udarbejdet af Nodo Arkitekter og indgår som bilag i Lokalplan 242)
6.5.2 Ridehal

Beskrivelse af erhvervsformål: Stutteri orienteret mod diverse former for hestesport. Landzonesagen omhandlede en ridehal med faciliteter til opstaldning, boksudlejning, tilridning og undervisning.

Placering i landskabet: Ridehallen var tiltænkt en placering i det åbne land, men i umiddelbar nærhed til en større eksisterende skrotvirsomhed, som ligger sydvest for anlægget. Landskabet er fladt med marker på alle sider. Imod vest og nordvest findes desuden Revsing Plantage i en afstand på få hundrede meter. Ejendommen er beliggende ca. to kilometer nordøst for Vejen by.

Naboforhold: Ud over jern- og metalvirksomheden mod sydvest er der en enkelt beboelsesejendom umiddelbart nord for ejendommen. Denne nabo blev hørt i landzonesagen og havde ingen bemærkninger til projektet.


Sagsredegørelse: I maj 2011 blev Vejen Kommune kontaktet af ansøger, der foresprørgte om muligheden for at opføre en ridehal på ca. 1200 m² på ejendommen ved samtidig nedrivning af en driftsbygning på 400 m². Ansøger overvejede på det tidspunkt at købe ejendommen, og kommunens svar spillede således en rolle for beslutningen.

Landzoneadministrationen informerede i første omgang ansøger om, at der ville være et misforhold mellem ejendommens samlede areal på halvanden til to hektar og behovet for yderligere driftsbygninger i den påtænkte størrelsesorden. Sagen blev altså på det tidspunkt ikke opfattet som en erhvervsrelateret landzonesag, men som en ansøgning om opførsel af en landbrugsrelateret driftsbygning. Kommunens vurdering var på den baggrund, at en tilladelse ville kunne gives, hvis ejendommen blev købt med mere end fem hektar jord, og at ansøger samtidig kunne dokumentere det erhvervsmæssige behov for byggeriet i forbindelse med stutteridriften.

Ansøger fulgte anbefalingen og indsendte en formel ansøgning, hvori det blev anført, at ejendommen ville blive opkøbt, så det opfylde det arealkrav, som var blevet opstillet. Ridehallens påtænkte omfang var i mellemtiden blevet udvidet til ca. 1600 m². Efter en naboorientering, der ikke resulterede i bemærkninger, imødekom Vejen Kommune ansøgningen med en tilladelse, hvori der blev stillet krav om afskærmende beplantning mod nord. Der blev desuden opstillet vilkår om materialevalg, især med hensyn til tagbeklædningen. I begrundelsen blev der lagt vægt på, at byggeriet ikke ville have væsentlige landskabelige konsekvenser, fordi naboejendommens bygninger i forvejen var synlige i landskabet.


Konkluderende bemærkninger: Sagen er et eksempel på de problemstillinger og dilemmaer, der opstår i forbindelse med landbrugets særstatus i planlovens landzonebestemmelser. Stutteridrift kan ifølge NMKs praksis kun tillades, hvis aktivitetens omfang i nævnets øjne er af erhvervsmæssigt omfang. Det efterlader de mindre stutterier i et tomrum, hvor en aktivitet, der ellers har en naturlig tilknytning til landdistrikterne i realiteten, henvises til byzonelokalisering.
6.6. Opsamling om Vejen Kommunes erhvervsretteede landzoneadministration

Strategier og planlægning er i Vejen Kommune blevet anvendt til at udstikke rammer og retning for erhvervsudviklingen i landdistrikterne. Den overordnede strategi for kommunens erhvervsudvikling er, at den så vidt muligt koncentrerer i den transportkorridor, der gennemskærer kommunen fra øst til vest i form af motorvej og jernbane. Der satses altså på at udvikle erhvervsområder i de byer, som er placeret langs denne akse, og kun i mindre omfang i de øvrige byer, der udpeges i bymønstret.

Med specifik reference til landdistrikternes erhvervsudvikling og de særlige forudsætninger har kommunen især valgt at fokusere på genanvendelse af overflødiggjorte landbrugsbymønstre og håndtering af eksisterende erhvervsområder i landzonen. Der er en vilje til at sikre genanvendelse af den bygningssområder, der er til rådighed, men i planafdelingen er man samtidig opmærksomme på, at kun en forholdsvis lille andel af den overflødiggjorte bygningssområde reelt er interessant for erhvervsområder.

De eksisterende erhvervsområder er et særligt fokuspunkt i kommunen, hvor der findes en del ældre virksomheder i landzonen. I enkelte tilfælde er de etableret, før planlovens principper trådte i kraft i 1970, og i andre tilfælde er de etableret senere som små virksomheder, der med tiden har udvidet aktiviteterne gennem landzonen. Den kommunale landzoneadministration i de nye Vejen Kommune står her med en udfordrende rolle fra de gamle kommuner, som man forsøger at varetage inden for planlovens rammer. De foretrukne redskaber har til dette formål været rammeområder og landzoneplaner, der sikrer virksomhedernes udviklingsmuligheder, der efterspørges. Dette illustreres gennem casen om Eurofins Miljø A/S øst for Brørup.

I tillegg til de passager i planstrategi og kommuneplan, der omhandler landdistrikter, har Vejen Kommune også udarbejdet en temaplan for landdistrikterne og nedsat et landdistriktsudvalg med ansvar for temaplanens udarbejdning. Formålet med disse tiltag er først og fremmest at skabe bedre samarbejde og dialog om landdistrikternes udvikling imellem kommune, borgere og lokale organisationer.

Kommunens landzoneadministration forvaltes i et team af sagsbehandlere, der også varetager byggesagsbehandlingen. Fokus i administrationen er rettet mod en effektiv behandling af ansøgninger, hvor sagsbehandlingstiden holdes nede. Der findes overskuelige vejledninger til ansøgere på kommunens hjemmeside, hvor der også opfordres til forhåndsdiskussion med sagsbehandlerne. Den skriftlige side af sagsbehandlingen holdes på et minimum, og det er på baggrund af de formelle sagsdokumenter ofte svært at gennemskue, hvad der er lagt til grund for at meddele landzonenudvikling.
7. LANGELAND KOMMUNES PLANLÆGNING OG LANDZONE-ADMINISTRATION

7.1. INDLEDNING


7.2. STRATEGI- OG PLANLÆGNINGSDOKUMENTER FOR LANDZONEN

7.2.1 Kommuneplanstrategien og erhverv i landdistrikterne


Der er formuleret mål for erhvervsudviklingsindsatsen: "Vi peger også på indsatser målrettet de lokale virksomheder. Vi skal arbejde for, at eksisterende virksomheder har gode udviklingsmuligheder. Samtidig skal vi være attraktive for iværksættere og nye virksomheder. Det ser netop ud til, at iværksætterne trives godt på Langeland " (Planstrategi for Langeland Kommune s. 4).

Langeland har som det øvrige Danmark mistet en del industriarbejdspladser og samtidig har øen et lavt uddannelsesniveau. På positivsiden tæller dog, at mindre iværksættere på Langeland har vist sig at have en langt højere overlevelsesrate end i fx. Odense og Trekantsområdet, og denne fordel ønsker kommunen at understøtte (Danmarks Statistik, 2010). Derfor har Langeland Kommune fokus på iværksætteri. Indholdsmæssigt fremstår planstrategien som et visionsoplæg, der kun i korte træk omhandler den planlægningsmæssige implementering af strategien i kommunens konkrete geografi.

7.2.2 Kommuneplanen


Fokus rettes grundlæggende imod at sikre overlevelses- og udviklingsbetingelser for de erhverv og virksomheder, der allerede findes i kommunen. Derudover peges der på ’iverksætttere og mindre virksomheder’ inden for ”service, handel, håndværk, turisme og de mere kreative erhverv” som særligt ønskelige erhvervstyper. I kommuneplanens indledning peges der på en række særlige erhvervsrelaterede fokusområder:

- ’’at tiltrække mindre nye virksomheder og iværksætttere inden for fremtidens erhverv – herunder eksempelvis de kreative erhverv, private service erhverv og turisme
- at tiltrække mindre virksomheder, hvor koblingen erhverv, kultur og turisme – såkaldt oplevelsesøkonomi - understøttedes
- at understøtte at de eksisterende virksomheder og erhverv har muligheden for at udvikle sig ind i fremtiden - herunder også landbrug og fiskeri
- at der skabes nye job på Langeland i samarbejde med det eksisterende erhvervsliv
- at give turismen vækstmuligheder ved at understøttet samarbejde og netværksdannelse på tværs af turisme erhverv, detaljhandel og event udbydere’’ (Langeland Kommune, 2013a: 35).


De øvrige bymønsterbyer, der alle udlægges som landdistrikt, er Lohals, Tullebølle, Spodsbjerg, Lindelse, Humble og Bagenkop. De er beliggende fra nord til syd og øst til

Figur 7.1: Bymønster (venstre) og landskaber (højre) i Langeland Kommune ifølge Kommuneplan 2013-2025 (kilde: Langeland Kommune, 2013a, hovedkort 1 og 8)
Langelands geologiske og landskabsmæssige status giver samtidig anledning til en særlig udfordring for planlægning for ferie- og turismeformål, der formuleres således: "Der er stadig plads til udvikling, men de forskellige aktiviteter giver bl.a. anledning til et pres på naturområderne, som typisk tilrækker såvel frilufts- som turismen, og hvor også en række støjende anlæg traditionelt er blevet placeret. Med et stigende aktivitetsniveau, stadig nye aktiviteter og et spinkelt naturgrundlag på landsiden er der udfordringer i den fremtidige anvendelse. Særligt for turismens vedkommende gør det yderligere det forhold gældende, at denne i vidt omfang koncentrerer sig om de kystnære områder." Her står øen med et paradoksalt udgangspunkt, hvor landskaber og kulturarv på den ene side betragtes som et erhvervsmæssigt potentiale, men hvor disse erhvervsmuligheder samtidigt skal finde en bæredygtig måde at materialisere sig på.

De mange værdifulde landskaber og geologiske interesseområder kendegner således Langeland Kommune, hvor hovedparten af kommunen er beliggende i kystmærkedszone med deraf afledte begrænsninger for nye byzoneudlæg. Dette er afspejlet i kommuneplanen, hvor det bl.a. under "Bebyggelse og erhverv i det åbne land" fremgår, at erhverv stort set betragtes som landbrug og udvidelser af dette. I afsnittets redegørelse står således som første hensigtsærlæggelse "at friholde landskabet uden for byerne og landsbyerne for bebyggelse, der ikke har tilknytning til det primære jordbrugs-, skovbrugs- eller fiskerierhverv" (Langeland Kommune, 2013a: 86). For at imødekomme en mere fleksibel udvikling i landzonen planlægges der dog for en genanvendelse af tomme landbrugsbygninger til andre formål som for eksempel erhverv.


7.2.3 Langeland atlas og Landskabsatlas Langeland


Følgegruppen er især opmærksom på ombygninger og huludfyldning i landsbyer, hvorom det påpeges, at ”mange landsbyer rummer enestående kvaliteter, som ved uheldig huludfyldning, ukarakteristisk beplantning og utilpassede ombygninger kan ødelægges for bestandig” (Kulturavstyrelsen, 2002: 86). Det anbefales konkluderende, at ”der ved den kommunale planlægning i øvrigt disponeres således, at kulturmiljøets tre grundlæggende temaer natur, kultur og arkitektur i fremtiden indgår med samme vægt som de traditionelle kommuneplantemaer som fx erhverv, uddannelse og boliger. En fremadrettet og hensigtsmæssig håndtering af kulturmiljøtemaet vil måske på længere sigt vise sig at rumme Langelands allerstørste potentiale” (Kulturavstyrelsen, 2002: 87).


7.3. Kommunale samarbejder med fokus på turisme- og erhvervsudvikling

7.3.1 Turist- og erhvervsforeningen Langeland

I tråd med Langeland Kommunens fokus på turisme og små erhverv samarbejder kommunen med den lokale turist- og erhvervsforening. Formålet er at styrke og facilitere erhvervsudviklingen i området. Turist- og Erhvervsforeningen blev grundlagt i 2002 og repræsenterer og koordinerer turisme og øvrige erhverv på øen og eksternt. På kommu-
Erhvervsmæssige potentialer i landdistriktene med planloven som medspiller
Center for Landdistriktsforskning

80

Samarbejdet med Turist- og Erhvervsforeningen spiller en vigtig rolle i den erhvervset- tede landzoneadministration, fordi en del af den problemafklaring, som foreningen hjælper iværksættet med, netop går ud på at afklare potentielle problemer med indhentning af de nødvendige myndighedstilladelser, herunder ofte landzonetilladelser. Landzoneadministrationen er altså ikke ene om at varetaget rådgivningen af ansøgere.

7.3.2 Udvikling Fyn, Fremtidsfabrikken og Naturturisme I/S

Langeland Kommune er som tidligere nævnt én af landets mindste kommuner, og som sådan er man i høj grad afhængige af tværkommunale samarbejder. Det gør sig også gældende på erhvervs- og turismefronten, hvor kommunen i de senere år har været involveret i tre forskellige sådanne samarbejder. Det drejer sig om Udvikling Fyn, Fremtidsfabrikken og Naturturisme I/S.


Formålet er her at videreudvikle områdets potentialer for natur og kulturoplevelser og dermed styrke turisterhvervets udviklingsmuligheder. Herudover samarbejder kommunen med flere andre eksterne projekter, herunder Femern Belt Development, Go2Green, Havørred Fyn og Miljø Forum Fyn.

7.4. LANDZONEADMINISTRATIONENS ORGANISERING OG AR-BEJDSPROCESSER

7.4.1 PRAKSIS I LANDZONEADMINISTRATIONEN


I kommunens landzoneadministration fremhæves især to udfordringer. Den ene omhandler virksomheder som historisk er beliggende i landzone, og den anden drejer sig om Naturstyrelsens centralisering. Udfordringen med de historisk eksisterende erhverv i landzone opstår ifølge landzonemedarbejderen ved behov for udvidelse. Her er det kommunens ønske om, at virksomhederne relokaliseres til et af kommunens erhvervsområder. Udfordringen er at gøre dette på en hensigtsmæssig måde. Som udgangspunkt skal der her på den ene side administreres efter kommuneplanens rammer, hvor der ikke planlægges for udvidelser i det åbne land, men på den anden side er det samtidig et mål at fastholdelse virksomheden i kommunen.

Den anden udfordring er opstået efter omstruktureringen i Naturstyrelsen. Centraliseringen af denne har affødt et mere perifert samarbejde, som dermed er blevet mere "skrivebordsorienteret" end "markorienteret". Samarbejdet med Naturstyrelsen er af særlig betydning i Langeland Kommune, grundet den lange kyststrækning og de mange natur- og landskabsværdier, der har statslig interesse. Kommunens embedsmænd har her oplevet, at tillidsgenopbygningen mellem kommunens embedsfolk og de nye sagsmedarbejdere, der ikke nødvendigvis har lokalkendskab til Langeland, tager mere tid. Der tages dog nye initiativer til fælles besigtigelser på Langeland, som kan genopbygge en fælles forståelse som grundlag for en mere smidig sagsadministration som en del af en ny procedure for dette samarbejde.
7.5. **LANDZONESAGER TIL ERHVERV I LANGELEND KOMMUNE**


**Tabel 7.1: Afgørelser i erhvervsrelaterede landzonesager i Langeland Kommune i perioden 1.januar 2008- oktober 2014.**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Afgørelse</th>
<th>%</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Tilladelser efter § 35</td>
<td>34</td>
</tr>
<tr>
<td>Tilladelser efter § 37</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Afslag</td>
<td>4</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Landzonetilladelser omfattet af anden lovgivning og særlige betingelser</th>
<th>%</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Sommerhusloven § 2</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>Campingreglement</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>Lokalplan</td>
<td>29</td>
</tr>
<tr>
<td>§ 17 om skovbyggelinje</td>
<td>15</td>
</tr>
<tr>
<td>§ 15 i Naturbeskyttelsesloven</td>
<td>18</td>
</tr>
<tr>
<td>Beliggende i EF habitatområde</td>
<td>12</td>
</tr>
<tr>
<td>Beliggende i område med beskyttede naturtyper</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>Tilladelse givet på særlige betingelser, herunder krav til fysisk udformning og bopælspligt</td>
<td>26</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Tilladelser i alt omfattet af anden lovgivning og særlige betingelser.</th>
<th>%</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Tallet angiver at nogle ansøgninger er omfattet af flere af de anførte parametre</td>
<td>111</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Tabel 7.2: Ansøgninger om erhvervsrelaterede landzonetilladelser fordelt på brancher i Langeland Kommune i perioden 2008-2014.**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Erhvervskategori</th>
<th>%</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Håndværksvirksomhed (inkl. autoværksteder mv.)</td>
<td>8</td>
</tr>
<tr>
<td>Turisme- og fritidsrelaterede erhverv, herunder ferielejligheder og museumsvirksomhed</td>
<td>54</td>
</tr>
<tr>
<td>Forbrugerorienteret handel og service i øvrigt</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Erhvervsorienteret handel og service, herunder kontorformål</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>Uddannelse, sundhed og sociale virksomheder</td>
<td>25</td>
</tr>
<tr>
<td>Industriel produktionsvirksomhed</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>Kreativ produktionsvirksomhed</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>I alt</td>
<td>100</td>
</tr>
</tbody>
</table>

83

I tillæg til de sager, der er medtaget i tabel 7.2, har der i Langeland Kommune været en række sager, som befinder sig i en gråzone mellem bolig og erhverv. Det drejer sig om en del ansøgninger om ophøvelse af bopælspligt, hvor nye boligejere anvender bygnings som fritidshuse. Derudover er det kendtegnende for kommunen, at der er taget imod mange asylansøgere, der indkvarteres i både eksisterende bygningsmasse og midlertidige paviljonger i det åbne land. Pavillonerne etableres på landzonetilladelse og skaber gode indtjeningsmuligheder for de lokale håndværkere, der typisk hyres til at opstille dem. I landzoneadministrationen prioriteres disse sager, fordi Udlændingestyrelsen ofte har behov for at kunne agere hurtigt.

Hovedparten af sagsafgørelserne vedrørende erhverv i Langeland Kommune er som nævnt tilsagn efter § 35. De væsentligstegne begrundelser for tilsagn kan opsummeres som følger:

• Legepladser, shelters og friarealer i tilknytning til museer, skoler og fritidsliv, der som udgangspunkt naturligt foregår i landzone, opnår tilsagn medmindre hensyn til planlægning, miljø, landskab eller andet taler imod, og som anses som at fremme almenvellet og turisme i området.

• Erhvervsformål, der etableres i tråd med gældende rammeområder og lokalplaner i landzone opnår tilsagn. Det drejer sig især om områder udlagt til bandede bolig- og erhvervsformål, hvor der ansøges om udvidelser af eksisterende virksomheder som tømrer, laboratorier og mindre produktionsvirksomheder.

• Ferieboliger indrettet i overflødiggjorte landbrugsbygninger opnår tilladelse efter §35 samt tilladelser omfattet af sommerhusloven.
• Kontorer, kreativ produktion og gallerier, der indrette i nedlagte landbrugsejendomme, hvor der ikke ændres ved de fysiske rammer.
• Teknisk anlæg, herunder varmeforsyning og udskiftning af vindmøller, primært reguleret af landzonelokalplaner med særlige specifikationer vedr. fysisk fremtræden i området.
• Alle typer af aktivitet vurderes generelt restriktivt med hensyn til overensstemmelse med planlovens formål om at beskytte kulturmiljø og landskabsinteresser i det åbne land og undgå uhensigtsmæssig byspredning.

På samme vis kan de væsentligste begrundelser for afslag opsummeres som følger:

• Sager om opførelse af ridehaller løsrevet fra beboelsesejendomme, hvor kommunen vurderer, at der er lokalplanpligt. Vurderingen bygger især på omfanget af projektet, og de landskabelige konsekvenser det forventes at have.
• Sager, der afvises med henvisning til, at virksomheden mere hensigtsmæssigt kan placeres i et af kommunens udlagte erhvervsmråder. Primært virksomheder med fare for affledte miljøgener i forhold til naboer, herunder støj. Et eksempel er beskrevet i afsnit 7.6.2.
• Ansøgninger om kursusformål af en karakter, der vil få støjmæssige konsekvenser for naboer, herunder kurser indenfor shamanisme, hvor der anvendes trommeslagning.
• Der administreres generelt restriktivt i forhold til beskyttelse mod visuelle gener i landskabet.

Der er desuden nogle vigtige dilemma-punkter i landzoneadministrationen:
• Mangel på ligestilling mellem landbrugsrelaterede erhverv og andre erhverv. Det kan være svært for ansøger at forstå, hvorfor nybyggeri til landbruget kan tillades, når ønsker om mindre anekser, beboelsesvogne eller skure til andet erhverv indenfor strandbeskyttelseszonen administreres meget restriktivt.
• Iværksættere, herunder bilværksteder, ønsker oftest at etablere virksomheden i forbindelse med egen bopæl, og er på den baggrund hverken interesseret i at starte virksomhed i et erhvervsmråde eller i at skulle finde en egnet, overflødiggjort driftsbygning.
• Nye former for kursus, turisme- og fritidsanlæg i det åbne land. I henhold til bosætnings-, turisme- og erhvervsstrategier ønsker kommunen at fremme udviklingen af denne art, men i de enkelte sager opstår dilemmaer i forhold til administrationen af både den visuelle påvirkning på landskabet samt håndtering af nabogener, som disse måtte medføre.

7.6. Udvalgte landzonesager

I det følgende gennemgås tre virksomheders landzonesagsforløb uddybet med telefoninterviews med de enkelte virksomhedsejere. Casene er udvalgt, da de både eksemplicerer nogle af de udfordringer, som landzoneadministrationen støder på, og demonstrerer
meget konkret, hvordan der sagsbehandles i relation til kommunens strategi og politik for erhvervsudvikling i landzonen.

7.6.1 The island retreat på Strynø


Beliggenhed i landskabet: Etableret på privat landbrugsejendom på Strynø beliggende ud til nordkysten i et åbent landbrugslandskab. Grunden mod kysten er udlagt til afgræsning med får, og der er læhegn på begge sider af det tilhørende areal.

Naboforhold: Ejendommen er beliggende i en mindre bebygget klynge bestående af to gårde og et stuehus for enden af Strynø Næbbevej. Der er tre naboejendomme, som støder op til skel.


Sagsbehandlingsforløb:
- Ved efterfølgende telefonisk henvendelse fra ansøger gøres der opmærksom på, at landzoneadministrationen ikke vil indstille ansøgningen til en tilladelse.
- Ansøger tager derefter telefonisk kontakt til politisk udvalg, idet der tidligere er givet en landzonetilladelse til projektet.
- Tilladelse gives på baggrund af udvalgsbehandling den 29. august 2013.
- Samlet sagsbehandling for seneste landzoneansøgning: Lidt over 2 måneder.

Sagsredegørelse:
Ideen til virksomheden er opstået på baggrund af ansøgers personlige erfaringer med følgevirkningerne af sin mands traumatiserende krigsoplevelser. Ægteparret har valgt at flytte fra et stressende byliv til et tilbagetrukket liv på Strynø for at sikre ægteemanden en gunstig rehabilitering i landlige omgivelser. Tidligere soldater lider ofte af svære traumer, der gør det svært at vende tilbage til deres normale liv og sociale omgivelskreds, og de har derfor behov for i perioder at kunne trække sig væk fra dagligdagen og
genfinde ro og balance gennem individuelt ophold i naturen, relativt isoleret fra hverdagen og selv fra egen familie.


Figur 7.2: Genbrug af gamle vogne, der istandsættes til beboelses-retreat. Udven-digt bemalet i forskellige jordfarver.

Begrundelse i landzoneafgørelsen:

Som nævnt i redegørelsen vælger Udvalget for Teknik, Trafik og Miljø at give en tilladelse, uanset embedsmændenes ovenfor anførte indstilling, idet udvalget vurderer, "at det ansøgte på det pågældende sted ikke vil være i strid med planlovens intentioner (…) at landskabelige forhold ikke taler imod etablering af det ansøgte, og at det ansøgte ikke vil være i strid med planlovens formål og hensynet bag planlovens landzonebestemmelser(…)" og at Udvalget "vurderer i den konrete sag, at det ansøgte er af underordnet betydning i forhold til de nationale planlægningsinteresser i kystområdet."

Ansøgers oplevelse af sagsforløb:
De mange ansøgninger til både myndighedsbehandling, økonomisk medfinansiering og granskning af plangrundlag udarbejdes af ansøger selv. I 2013, seks år efter den første landzonetilladelse, ansøges om byggetilladelse ifm. opstilling af seks vogne, da projektet nu er økonomisk bæredygtigt og klar til en egentlig sæson. Efter ansøgers ud-sagn gives der ingen konkret argumentation for embedsmændenes ændrede opfattelse af mulighederne for opstilling af sigøjnervogne, og der er efter både tilsagn fra den lokale LAG og generelle opbakning til projektformålet en stor skuffelse og frustration over dette negative udspil fra kommunens sagsbehandling. Det nævnes, at det er uforståeligt,
at det er samme landzoneadministration, der både giver tilladelsen i 2007 og indstilling om afslag i 2013. Ansøger udtrykker derudover en uforståenhed over for de tilladelser, der gives til landbrugsbedrifter mange steder i Langeland kommune, som har større konsekvenser for landskabsoplevelsen.

Konkluderende bemærkninger:
Afgørelsen rummer på baggrund af en splittet holdning mellem landzoneadministrationen og det politiske udvalg en indbygget tvetydighed, idet der både refereres til, at der er tale om en uhensigtsmæssig byspredning samtidig med, at der gives en tilladelse. Af tilladelsen fremgår det, at der er ansøgt om opstilling af vogne i forskellige jordfarver, men der dokumenteres ikke med illustrationer af vognenes ydre fremtræden og visuelle påvirkning af den konkrete landskabelige kontext. Det fremgår af betingelsen for tilladelsen, at der skal 'kamufleres med egnstypiske træer', hvilket indirekte betyder, at beboelsevognene vurderes som visuelt forstyrrende i landskabet. Da vognene ønskes opstilles i en privat have med grundudsigt til kysten, som er en af stedets klare kvaliteter ift. retreatet, kan dette forhold stille virksomhedskonceptet såvel som ejeren, der bor på grunden i en vanskelig situation.

Casen på Strynø viser, at der i landzoneadministrationen kan opstå en vis diskrepans i forhold til planlovens administration af planlovens bestemmelser og implementering af nye virksomheder, der indfinder sig i landdistrikterne. The Island Retreat er på den ene side et eksempel på en innovativ virksomhedstype, der giver god mening at placere langt fra byens puls og på den anden side ikke er enkel at håndtere inden for gældende praksis.

Figur 7.3: Placering af The Island Retreat på Strynø markeret med orange cirkel.
7.6.2 Gør-det selv værksted i Rudkøbing


Beliggenhed i landskabet: Landbrugsejendommen er beliggende langs en smal vej i udkanten af landsbyen Vindeby. Området er småkuperet og præget af åbne marker, skovbryn og smågårde beliggende spredt i landskabet.

Naboforhold: Ejendommen ligger solitært langs vejen, men i nær afstand til Vindeby landsby. Der en anden grundejer med marker, der støder op til ejendommen, og derudover marker på den anden side af vejen med flere ejere.

Forhold til planlægning og andre myndigheder: Beliggende i område med drikkevandsinteresser og inden for kystnærhedszonen.

Sagsbehandlingsforløb:
- Der fremsendes et formelt afslag den 30. juni 2008.
- Samlet sagsbehandlings tid ca. 5-6 måneder (dato for ansøgning kendes ikke, men er vurderet på baggrund af ansøgers udsagn)

Figur 7.4: Ejendommen ved Vindeby er en trelænget nedlagt landbrugsejendom, hvor ejeren ønskede at indrette et Gør-det selv-værksted til biler.
Ansøgers oplevelse af sagsforløb: Ansøger, der er mekanikeruddannet, ønskede at indrette værkstedet i en eksisterende overflødiggjort driftsbygning. Mekanikeren fik ideen, da mange i nabolaget havde efterlyst værkstedsfaciliteter til mindre reparationer af biler. Forretningsideen gik ud på, at man enten hyrde mekanikeren eller blot lejede værksted og faciliteter til egen reparation. Det var således ansøgers ønske at tilbyde et relativt billigt koncept for bilejere på Langeland, der ellers må betale dyre regninger for småskader, som de egentlig godt selv kan udbedre, men hvor de mangler de nødvendige redskaber og lokalefaciliteter. Udover værkstedsfunktionen kunne gør-det-selv-værkstedet have fungeret som et socialt mødested, hvor lokale kunne møde hinanden og hjælpe hinanden med at ordne deres biler.

At opstarte en virksomhed i et erhvervslejemål ville for ansøger være økonomisk urealistisk. Samtidig fandt han det gunstigt for projektet, at han selv bor på og ejer en ejendom med mange tomme kvadratmeter, herunder en bygning på 184 m², hvoraf de 30 m² skulle bruges til værksted. Den samlede ejendom består af et areal på 955 m².

Da ansøger tager kontakt til kommunen telefonisk, føler han sig ikke mødt med hverken imødekommenhed over for selve konceptet eller hjælp til at udvikle ideen. Han siger blandt andet: "De hørte slet ikke efter! Jeg skulle have betalt minimum 15-16.000 kr. i månedsleje med alle udgifter. At starte herhjemme som et bierhverv kunne have ført til en udvikling af værkstedet med et senere lejemål i et erhvervslokale." Ansøger havde forud udlagt nyt gulv og kloakering og var forberedt på de eventuelle miljøgodkendelser, der måtte være kommet. Alt skulle foregå indendørs, og aktiviteten ville efter ansøgers opfattelse ikke give anledning til støjgener, da ejendommen ikke har direkte nabobygninger.


Af landzoneafgørelsen fremgår det ikke direkte, hvori problemerne består. Her må formodes, at det frygtes, at et bilværksted måske både vil afføde miljømæssige gener eller måske et "rodet landskab" i form af udendørs oplag. Ifølge ansøger skulle selve værkstedet drives indendørs i en eksisterende bygning på hans bopæl. Det skal bemærkes, at sagen er fra 2008 for de nyeste lovbønder med udvidede mulighed for at gav tilladelser til mindre industri og håndværksvirksomheder. Der henvises i denne case til Rudkønings erhvervssarealer, hvor ansøger bliver rådet til at finde et lejemål til sit værksted.

Konkluderende bemærkninger:
Sagen er et eksempel på, at kommunens strategier ikke altid følges op gennem sagsbehandlingen i landzoneadministrationen. Virksomhedens kreative koncept vurderes at

Figur 7.5: Eksisterende tømrervirksomhed i landsbyen Stoense.

**7.6.3 Udvidelse af eksisterende tømrervirksomhed i Stoense**

Beskrivelse af erhvervsformål: Eksisterende tømrer, der ønsker at udvide med en lagerhal på 229 m².

Beliggenhed i landskabet: Virksomheden er beliggende ud til landevejen, der gennemskærer Stoense. Der er åbne marker mod vest, med en markant terrænstigning. Placeringen er vist på kortet i figur 7.6.

Naboforhold: Ejendommen har en nabo langs landevejen, idet tømrervirksomheden ligger som sidste bebyggelse i landsbyen. Bebyggelsen optager en relativt stor del af grunden, der således domineres af bebyggelse langs hele skellet mod naboen.
Forhold til planlægning og andre myndigheder: Ejendommen er omfattet af landzonelokalplan 11.01 for Snøde By til blandet bolig og erhvervsbebyggelse.

Sagsbehandlingsforløb:
- Den 2. december 2012 modtages ansøgning om tilbygning af lagerhallen
- Den 7. februar 2013 gives tilladelsen
- Samlet sagsbehandlingstid 2 mdr.

Sagsredegørelse: Ansøger har på forhånd personligt foretaget skriftlig nabohøring, idet han antog, at den skulle vedlægges ansøgningen. Sagen behandles i henhold til lokalplanrammerne for området, hvor erhverv kan indpasses. Lokalplanen siger, at "Kommunalbestyrelsen vil med forslaget søge at bevare det nuværende landsbypræg med blandet bolig- og erhvervsbebyggelse i den ældre del." Der fremgår en anvendelsesbestemmelse, der blandt andet nævner "mindre håndværksvirksomheder, der kan fungere uden gene for boligbebyggelsen." Regulering af byggeriets omfang og fremtræden er for erhvervsvirksomheder begrænset til at skulle overholde en bebyggelsesprocent på 40 % og med en maxhøjde på 8,5 meter. Der stilles i planen derudover ikke særlige krav til den fysiske fremtræden.

Begrundelse i landzoneafgørelsen: Det ansøgte vurderes af landzoneadministrationen til ikke at være i konflikt med landzonelokalplanen. Det vurderes heller ikke at være i strid med planlovens intentioner.

Konkluderende bemærkninger: Casen er et eksempel på, hvorledes landzonelokalplanen forenkler landzoneadministrationen. Det skal bemærkes, at lokalplanen er fra 1977, og at der i denne ikke udover selve volumen det stilles krav til den fysiske fremtræden af nybyggeri i landsbyen, hvilket kan indebære en uhensigtsmæssig udvikling af landsbyens samlede karakter på sigt. Selvom landzonelokalplaner kan være et effektivt redskab til nedbringelse af sagsbehandlingstid og forenkling af landzoneadministrationen enkelt-sagsvurdering, så viser den konkrete sag også, at det er vigtigt, at der løbende tages stilling til om de gældende lokalplaners bestemmelser fortsat er hensigtsmæssige.

7.7. Opsamling om Langeland Kommunes erhvervsrettede landzoneadministration

Af Langeland kommunes planlægning fremgår det, at der ønskes en egentlig erhvervsfortætning omkring Rudkøbing, hvor der primært er udlagt erhvervsarealer tæt på eksisterende infrastruktur. Samtidig er Æons landskabsstatus i højstædet, ligesom hele kommunen er udnævnt til kulturværdikommune med mange beskyttede kulturmiljøer, der samlet set stilles nogle særlige krav til forandringer og påvirkninger af det eksisterende fysiske miljø. Kommunens planfokus er samtidig bosætning koncentreret om landskabegiven herlighedsværdier, som den overordnede strategiske udviklingsatsning, ligesom der er ønske om at skabe en synergi imellem iværksætteri, pending og bosætning.

Der åbnes tillige for, at der kan finde en stedafpasset erhvervsudvikling sted i landsbyerne og landdistrikterne i eksisterende bygningsmasse og fortrinsvist i tilknytning til eksisterende aktiviteter. Kommunen har ikke foretaget en definition af ”vanskeligt stillede områder”, men landzonesagerernes afgørelser peger i nogen grad på, at der sagsbehandles mere fleksibelt efter de seneste planlovsændringer. Man kan konkludere, at planlægningen giver en god overordnet pejling for landzoneadministrationen, og at der administreres ganske konsistent i forhold til de mange landskabs-, og kulturmiljø- og kulturværdier.

Langelands landzoneadministration er i høj grad baseret på en dialog med ansøgerne, hvor vejledningen til ansøgere baseres på vurderinger af den konkrete sag og på hvidtidig praksis. Der er udarbejdet en vejledning om landzoneadministrationen vedlagt som bilag 1 i kommuneplanen, som ansøgere kan orientere sig i forud for en ansøgning. Langeland Kommune søger at varetage hensynet til de mange kulturmiljøer og landskabsinteresser, der er integreret i et ret konsistent plangrundlag på tværs af strategier, landskabsatlas og kommuneplanlægning. Der forekommer dog alligevel et betydeligt element af skøn i sagsbehandling, især hvad angår påvirkninger af de visuelle forhold i landskabet, hvor det ikke på baggrund af afgørelserne er gennemskueligt, hvordan der konkret bedømmes på den materialitet som sagerne omhandler.
8. Tværgående analyse af tre kommuners erhvervsmæssige potentialer i landdistrikterne med planloven som medspiller

8.1. Indledning

De tre foregående afsnit behandlede den erhvervsmæssige potentialer i landdistrikterne med planloven som medspiller. Projektets hovedspørgsmål var, om og hvordan planloven kan være medspiller i forhold til erhvervsudviklingen i landdistrikterne. I hovedsagen er der tale om en proceslov, hvor kommunerne selv i vidt omfang tolker og udfylder rammerne. Derfor indgik undersøgelser om, hvordan kommunerne benytter planinstrumenterne som led i en erhvervssstrategisk stillingtagen. Analyserne omfatter på den baggrund en gennemgang af praksis og resultater i den erhvervsmæssige landzoneadministration i kommunerne, herunder i forhold til at tillade en udvikling og ekspansion af erhvervsmæssige aktiviteter. I dette afsnit sammenlignes praksis i de tre kommuner i henhold til de specifikke udfordringer og potentialer.

Afsnittet behandler for det første, hvordan kommunerne bruger planloven som erhvervsstrategisk instrument for udvikling i landdistrikterne (afsnit 8.2). For det andet handler det om, hvordan landzoneadministrationen er organiseret, og hvordan kommunerne løbende søger at opbygge et administrationsgrundlag (afsnit 8.3). For det tredje drejer det sig om landzoneadministrationens processer (afsnit 8.4), og slutteligt handler det om, hvilke former for erhvervsrelaterede landzonesager der præger de tre kommuner (afsnit 8.5).
8.2. BRUGEN AF PLANLOVEN SOM ERHVERVSSTRATEGISK INSTRUMENT FOR LANDDISTRIKTERNE

De tre kommuner i analysen er valgt ud fra, at de alle er land- og yderkommuner. Men erhvervsmæssigt står de med forskellige forudsætninger og potentialer, og på den måde tegner de tilsammen et bredere erhvervssstrukturelt billede af danske kommuner. Alle tre kommuner har over de senere år oplevet en tilbagegang i jobs, Vejen dog i mindre grad end de to andre kommuner. Der er generelt sket en befolkningsbevægelse mod de større byer i kommunerne og bort fra landdistrikterne. Det overordnede billede dækker over lokale forskelle, hvor nogle lokalsamfund i landdistrikterne har oplevet befolkningsmæssig fremgang, mens andre er gået mere massivt tilbage.

Hovedgrebet i planstrategier, kommuneplanretningslinjer og hovedstrukturer er i alle tre kommuner en konsolidering af de dominerende bymønstre og erhvervsmæssige udviklingsretninger. Det indikerer, at en eventuel erhvervsmæssig vækst fortrinsvist skal finde sted i hovedbyerne og eventuelt næste niveau i byhierarkiet. Det er her, at kommunerne ser det kommunaløkonomisk mest fordelagtigt at foretage investeringer, for eksempel i nye udlæg af erhvervsareal. Vejen Kommune har et plansamarbejde med flere andre kommuner, og her udgør infrastrukturen i form af motorvej og jernbane en hovedaks for erhvervsudvikling. På Langeland er begrundelsen primært ønsket om at beskytte naturmæssige herlighedsværdier. I Hjørring Kommune er byhierarkiet historisk set veldefineret med hovedbyen Hjørring og industrihavnen i Hirtshals som naturlige knudepunkter for erhvervsudvikling.

Andre begrundelser, som understøtter bymønsterrprincipperne, er adgangsforhold, synergimuligheder og serviceforsyning. Det kan konkluderes, at kommunerne i deres planlægning klart går ind for, at eventuel erhvervsmæssig vækst i de kommende år skal foregå i hovedbyerne. Det ligger inden for planlovens rammer og kommunalbestyrelsernes selvstændige stillingtagen på denne måde og med planloven som instrument at udstikke en sådan centraliserende kurs for lokalisationen af erhverv. I tråd med strategien om centralisering er de mindre byer og landsbyerne i alle tre kommuneplaner i hovedsagen udpeget som bosætningsbyer.


Ingen af de tre kommuner lukker dog helt for en erhvervsmæssig udvikling uden for de byer, hvor erhvervsudviklingen som hovedregel skal koncentreres. Under henvisning til ønsket om at bevare gunstige levevilkår og serviceforsyning for befolkningen i landdi-
strikterne, formuleres mulighederne ret åbent. Det indikeres dog i alle tre kommuner, at det fortrinsvist er små virksomheder og erhvervsmæssige aktiviteter, der understøtter landdistrikternes eksisterende funktioner, som vil kunne udvikles i de mindste byer. Større erhvervsudviklinger henvises til egentlige erhvervsområder.

Det åbne land er ikke en planlægningszone i henhold til planloven, og stillingtagen til nye aktiviteter sker derfor efter landzonebestemmelserne. Der er i den sammenhæng mulighed for at udarbejde landzonelokalplaner. Ingen af de tre kommuner har valgt at bruge dette planlovsredskab i større udstrækning.

Alle tre kommuner benytter til gengæld temaplaner, som kan være en mulighed for at tage stilling til lokalisering og udvikling af nærmere angivne typer af erhverv, uden at dette nødvendigvis indgår i kommuneplanen, med mindre temaplanerne udformes som kommuneplantillæg. Der er eksempler på, at temaplaner bruges i forbindelse med vindmøller, detaljhandel, biogasanlæg, større husdyrbrug og til at identificere forskellige landskabsstyper. Temaplanerne bruges desuden som ramme for kommunens samarbejde med de enkelte lokalsamfunds organisationer, herunder lokalråd, borgerforeninger og LAG’er.

Samlet set tager de tre kommuner planlovens muligheder i brug for at lægge den overordnede og geografisk i overvejende grad centraliserende linje for erhvervsudviklingen. Planlovens rammebestemmelser benyttes dog til at sikre, at eksisterende og igangværende erhvervsaktiviteter faktisk får rimelige eksistens- og udviklingsvilkår. Kommunernes hensigter med de mindste byer og landzoneområderne er dog ikke udspecificeret i særlig grad, og de tre kommuner benytter kun i marginalet omfang landzonelokalplaner og temaplaner som retningsgivende redskaber for erhvervsudviklingen i landdistrikter. Beslutningerne om erhvervsmæssige aktiviteter i de områder sker derfor ad hoc gennem den løbende implementering af planlovens bestemmelser for landzoneadministrationen. Kommunerne afholder sig dermed for størstedelen af deres geografiske areal fra at bruge de planredskaber, der står til deres rådighed.

**8.3. LANDZONEADMINISTRATIONENS ORGANISERING OG ADMINISTRATIONSGRUNDLAG**

Alle tre kommuner har organiseret landzoneadministrationen i teknik- og miljøforvaltningen, hvor den er knyttet logisk sammen med byggesagsbehandlingen. Fælles er også et samarbejde med kommunernes planafdelinger, ligesom der er en løbende dialog med andre forvaltninger. Eksternt er der også dialog med Naturstyrelsen. Internt i landzoneadministrationen har der i Hjørring og Vejen været en vis personalerotation, imens der på Langeland har været mere stabilitet.

De kommunale landzoneadministratorer har i høj grad videreudviklet en erfaringsbase- ret tradition og praksis. Administrationens "hukommelse" er afgørende, både for sagsbehandlingens kvalitet og tidsforbrug. Hjørring og Langeland har relativt deltaljerede sagsarkiver, der kan anvendes understøttende, mens Vejens løbende opsamling ikke på samme måde er konsistent organiseret. Lokal praksis suppleres desuden med viden fra
amtets tid som landzoneansvarlig og fra Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser. For at sikre en ensartethed og konsistens i sagsbehandlingen har Langeland Kommune udarbejdet en relativt deltaljeret intern håndbog. Hjørring Kommune er i gang med tilsvarende, mens der i Vejen ikke foreligger særlige vejledninger til intern brug. Sådanne håndbøger kan bidrage til at forebygge ”videnstab” i forbindelse med personaleskift, og de er et led i at skabe en større arbejdseffektivitet og forebygge sagspukler. Det kan endvidere være en del af forudsætningerne for at kunne opnå en mere transparent landzoneadministration.

Den måde hvorpå kommunerne har overtaget landzoneadministrationen fra amterne, har i vidt omfang indebåret, at der er skabt en lokal præcedens, som kan udvikle sig forskelligt fra kommune til kommune. Det kan give et legitimitetsproblem, hvis ansøgere oplever, at praksis er forskellig fra kommune til kommune. Især kan det være vanskeligt at give ansøgere en tilfredsstillende forklaring på, at der gives afslag til projekter, som konsekvent tillades i nabokommunen. Det drejer sig blandt andet om bestemte virksomhedstyper, der ikke behandles ensartet, fordi den kommunale praksis har udviklet sig i forskellige retninger, som det ses i sager om autoværksteder. I én kommune gives der i almindelighed tilsagn, imens der i den anden oftest gives enten afslag eller tilsagn på en række vilkår. Forskellen kan ikke føres tilbage til beslutninger om netop denne erhvervstype i kommunernes planer og strategier, men er alene udtryk for den kommunale praksis, der har udviklet sig i landzoneadministrationen. Set fra ansøgers side forekommer dette som en vilkårlighed i sagsbehandlingen. Kommunernes praksis er muligvis internt konsist, men er ikke i alle aspekter afstemt på tværs af kommuneskel.


8.4. LANDZONEADMINISTRATIONENS PROCESSER

Alle tre kommuner stiller vejledningsmateriale til rådighed for ansøgere, mest detaljeret i Langeland Kommune, hvor hele den interne håndbog for landzoneadministration er vedlagt kommuneplanen som bilag. I Vejen Kommune er den skriftlige vejledning langt mere sparsom, når det gælder landzoneadministrationen specifikt. Her er vejlednings-

Alle tre kommuner lægger vægt på i sagsbehandlingen at indgå i en dialog med ansøgere, og der er typisk en betydelig uformel kontakt forud for en eventuel fremsendelse af ansøgning. Det samme gælder undervejs i den formelle ansøgningsproces. Denne kontakt foregår telefonisk, på mail og eventuelt via besøg på stedet. Før fremsendelse af ansøgninger er det administratorerne magtpåliggende at indhente informationer om de påtenkte projekter. På det grundlag gives en vejledning til ansøger, der også om muligt indebærer en orientering om forventet udgang dels for en formel ansøgning, herunder sandsynlige forbehold og vilkår.

I den formelle sagsbehandling konsulteres sammenlignelige tidligere sager, og administratørerne benytter viden i andre forvaltninger og eksternt. Inddragelsen af andre kommunale embedsmænds fælighed er i nogle tilfælde systematisk og en rutinpræget del af sagsbehandlingen. I andre tilfælde er der tale om en konkret vurdering af særlige forhold i landzonesagen, som foranlediger en intern høring. Der kan også her finde en dialog sted med ansøger, som kan anmodes om eksempelvist at fremsende yderligere oplysninger og ansøgningsmateriale.


Kommunernes praksis varierer også efter, om der vurderes at være lokalplanpligtig eller ej. I nogle sagstyper er der klare retningslinjer for, hvornår en lokalplan er nødvendig, mens der i andre sammenhænge i højere grad er tale om en skønsmæssig vurdering af, om det ansøgte er af bredere samfundsmæssig interesse. Forskellen kan illustreres af døgninstitutioner, hvor antallet af beboere efter etablerede normer i planloven er afgørende for, om der er lokalplanpligtig. I sager om fodboldgolfbaner er der ikke på samme måde tydelige størrelseskriterier.


I forbindelse med afslag gøres der generelt mere ud af at kommunikere de præcise, sagsspecifikke begrundelser end i tilladelser. Det samme gælder sager, som vedrører nye typer af erhvervsformål, hvor der endnu ikke er opbygget en lokal præcedens. Det ses blandt andet i forbindelse med fodboldgolfbaner.

**8.5. ****Erhvervsmæssige potentialer i landdistrikterne med planloven som medspiller**

Hjørring Kommune har behandlet 150 sager af erhvervsmæssig betydning i perioden 2007-2014, og i Langelands Kommune er der 41 sager i perioden 2008-2014. Det er ikke muligt i Vejen at identificere det samlede antal formelle og uformelle sager, og i denne undersøgelse indgår kun sager, hvor der er meddelt tilladelse, nemlig 27.

Der er forskelle i branchetyngden i de tre kommuner, hvor hovedparten i Hjørring og Langeland er inden for turisme- og fritidsområdet og i lidt mindre omfang sociale virksomheder. Denne gruppe indbefatter først og fremmest bosteder og andre døgninstitutioner. Også håndværk er repræsenteret med en vis tyngde. Det er kendtegnende, at virksomheder, der i almindelighed opfattes som værende forbundet med miljømæssige risici og trafikbelastning, nemlig håndværk og industri, i mindre grad forekommer blandt ansøgerne. I Vejen omfatter sagerne dog i højere grad traditionelle erhverv, hvilket hænger sammen med kommunens beliggenhed og erhvervsstruktur. I Hjørring er der desuden en tendens til, at det i de forholdsvis få sager af denne art især drejer sig om ændret an-
Billedet, som det tegner sig på tværs af de tre kommuner, synes at bekærfe indtrykket af, at landdistriktene i stigende grad bliver et multifunktionelt erhvervslandskab, hvor (mikro)virksomheder inden for brede service erhverv finder det attraktivt at lokaliseres og udvikle sig.

Det store flertal af erhvervsansøgningerne opnår at få landzonetilladelse. Tilsagn begrundes som udgangspunkt med henvisning til, at det ansøgte ikke er i strid med planlægningsmæssige eller andre relevante interesser. Et udbredt argument er, at det ansøgte er af meget begrænset omfang og derfor vurderes at være af underordnet betydning. I alle kommunerne henvises der til gældende kommuneplanrammer og landzonelokalplæner, når det er relevant i den konkrete sag. I afvejningen af landskabelige interesser lægger kommunerne vægt på, om det ansøgte er beliggende i områder, der er udpeget som særlige interesseområder i kommuneplanens retningslinjer. Nærmere behandling af landskabsinteresser finder overvejende sted, hvis dette er tilfældet.

På tværs af kommunerne lægges der også vægt på, om den ansøgte aktivitet er ’naturligt forekommende’ i landzone. Især for turisme- og fritidsformål er dette ofte et element i begrundelsen for at give tilsagn. Argumentet kombineres typisk med en henvisning til kommunens turismepolitik og/eller turisme- og fritidsinfrastruktur i landdistriktene. Det indgår altså også i vurderingen, hvorvidt det ansøgte er i stand til at understøtte en udvikling, som er i tråd med kommunens overordnede strategier.

Forandringer i de fysiske rammer er også et tværgående fokusområde, der især kommer til udtryk i sager om ændret anvendelse af eksisterende byggeri og faciliteter. Det indgår ofte i begrundelsen i denne sagstype, at de eksisterende rammer kun i begrænset omfang eller slet ikke forandres. Begrundelsen suppleres kun sjældent med en vurdering af, om de eksisterende fysiske rammer i særlig grad er bevaringsværdige. Der er således indirekte en beskyttende og konserverende tendens i forhold til landskaber og kulturmiljøer.

Der har som tidligere nævnt været forholdsvis få afslag i de tre kommuner i den undersøgte periode. Begrundelserne for afslag fordeler sig på tre overordnede kategorier. For det første drejer det sig om sager, hvor kommunen har vurderet, at det ansøgte er lokalplanpligtigt. Det har især drejet sig om turisme- og fritidsanlæg og døgninstitutioner, hvor aktiviteterne var af et omfang, der nødvendiggjorde lokalplanlægning. For det andet er der sager, hvor det ansøgte af kommunen vurderes at høre til i et erhvervsområde. I alle kommunerne videreførmidler ansøger som en fast del af landzoneadministrations praksis i disse sager til rette vedkommende i forvaltningen. For det tredje er der tale om sager, hvor det ansøgtes art og beliggenhed vurderes at være i strid med intentionerne i den kommunale planlægning og/eller i planlovens bestemmelser om forsigtighed i kystzonen. Her henvises der til kommuneplanens udpegning af særlige interesseområder og til planlovens formål om at hindre unødvendig byspredning.
Der er meget stor usikkerhed om, hvor meget en imødekommende landzoneadministration betyder på positivsiden for erhverv og beskæftigelse i landdistrikterne. Beskæftigelseseffekterne er mest håndgribelige i Vejen Kommune, hvor der er større erhvervsvirksomheder med landzonebeliggenhed. I forhold til disse virksomheder har en imødekommende landzoneadministration, en proaktiv erhvervsrådgivning og en effektiv planafdeling været medvirkende til at bevare og tiltrække arbejdsplasser i relativt stort omfang. I de øvrige kommuner er de landdistriktsbaserede erhverv i højere grad meget småvirksomheder med få eller ingen ansatte (dvs. enkeltmandsvirksomheder). Her er det sværere at vurdere den kvantitative betydning af landzoneadministrationens nuværende praksis. I nogle af de mikrovirksomheder, der iværksættes i landdistrikterne kan det ikke afvises, at der ligger en kim til større erhvervseventyr, men branchesammensættningen taler imod denne formodning.

Afslag betyder ikke nødvendigvis, at der sker et tab af arbejdsplasser eller erhvervsaktivitet. Det hænger sammen med, at en del afslag som nævnt ovenfor handler om, at ansøger er blevet henvist til et erhvervsmåde. For nogle ansøgere resulterer det i, at projektet opgives, men andre følger anbefalingen. Disse virksomheder får muligvis bedre langsigtede vækstbetingelser, end de ville have med en landzoneplacering. Omvendt betyder tilsgn ikke nødvendigvis, at der sikres en vækst i kommunens landdistrikter. Det er således erfaringen i kommunerne, at en del virksomheder faktisk ikke benytter den meddelte landzonetilladelse, når det kommer til stykket, eller der kan gå ganske lang tid, inden at en tilladelse manifestere sig i eventuelt byggeri og aktivitet. Lange sagsbehandlingstider kan i nogle tilfælde også være en faktor, der om ikke hindrer så forsinker den udvikling af erhvervsaktiviteter.

8.6. **Konklusion på den tværgående analyse**

Denne gennemgang viser, at de tre kommuner aktivt bruger planlovens redskaber i forbindelse med en overordnet geografisk styring af deres erhvervsmæssige udvikling, og at deres planlægning som tendens flytter den erhvervsmæssige tyngde fra landdistrikterne og de små byer mod kommunens større byer. Kommunerne bruger dog kun i ret begrænset omfang planlovens redskaber, herunder rammeområder og landzonelokalplaner. Også udvidet brug af temaplanlægning ville være et led i at gøre det muligt på balancerede og kontrollerede måder at tillade ekspansiv udvikling i erhvervsmæssige aktiviteter i landdistrikterne.

Som konsekvens heraf administreres erhvervsudviklingen uden for byerne således helt overvejende efter landzonebestemmelserne i planloven. Denne forvaltningsmodel er helt anderledes end planlovens øvrige filosofi, idet landzoneadministrationen bygger på individuelle sagsvurderinger og dermed også på skøn. Gennemgangen fra de tre kommuner viser, at det i mange tilfælde er uproblematiseret, og at man i en dialog kan finde løsninger, som er tilfredsstillende for de erhvervsdrivende. Men en sådan forvaltningspraksis, hvor der i vidt omfang mangler en transparents, giver også anledning til kritik både fra kommunernes og de erhvervsdrivendes side.
Planlægning er et kommunalt anliggende, og inden for de rammer, som staten stikker ud, har kommunerne et udstrakt selvstyre. De tre kommuners praksis viser, at de benytter planlovens redskaber forskelligt, og dette er helt legitimt. Planloven er således ikke i sig selv en hindring for en erhvervsudvikling i landdistriktene, men byrådets planlægningsstrategier og forvaltningens specifikke praksis kan i værste fald lægge dæmper på mulighederne for at drive og udvikle erhverv på landet.
9. **Konklusion: Planlov, Praeksis og Erhvervspotentiale**

9.1. **Indledning**


Diskussionen organiseres under tre paradigmatiske hovedoverskrifter:

- **Landdistrikternes erhvervsmaterialitet**, hvor opfattelsen af landdistrikternes natur- og produktionsressourcer, bygningsreserver m.v. og adgangen til at råde over dem behandles.

- **Landdistrikternes sammenhængskraft**, med fokus på afbalanceringen af erhvervsudvikling over for andre arealanvendelser, medleven, indflydelse og hermed planlægningens legitimeringsbehov.

- **Landzoneadministrationens styringslogik**, hvor forvaltningsformer og styringsprincipper sættes under lup.

Til slut samles der helt overordnet op på spørgsmålet om planloven som medspiller eller modspiller for erhvervsudvikling i landdistrikterne.

**9.2. Landdistrikternes erhvervsmaterialitet**


og biogasanlæg, men nye bio-ressource-koncepter vil også kunne aktualisere andre sider af landdistrikternes materialitet. Udviklingen mod en flersidet funktionalitet og arealanvendelse i landdistrikterne er endvidere ikke kun et dansk fænomen. I den internationale litteratur findes talrige eksempler på lignende forandringer i mange andre europæiske lande og i Nordamerika (se fx Bosworth & Somerville, 2014; Andersson et al., 2009; Hibbard & Lurie, 2013; Mather et al., 2006).

Landbrugets og landdistrikternes overflødiggjorte materialitet i form af bygninger og andre anlæg omdannes i disse år i et vist omfang til andre erhverv, herunder inden for fritid og turisme, men også til handelsaktiviteter, industri- og håndværksvirksomheder, lager samt til nye landbrugsrelaterede aktiviteter. Men uanset at landbruget kan have økonomisk incitament til at sikre en genanvendelse, så er kapaciteten efter alt at dømme for stor til selv optimistiske erhvervsforventninger. Hvis man antog, at der blev givet frit rum for alle former for anvendelser i overflødiggjorte landbruksbygninger, er det usandsynligt, at al kapaciteten ville komme i anvendelse. Dette synspunkt kan begrundes i befolkningens og erhvervslivets hovedbevægelse fra land mod by, men også i tendensen til, at nye erhvervsformer ikke er så pladskrævende per medarbejder, som landbruget typisk er. For en del af bygningsreserven gælder det simpelthen, at der ikke er overensstemmelse med hverken de anvendelser, der efterspørges i dag eller dem, der kan forventes i en overskuelig fremtid. De økonomiske konsekvenser af en bygningstilpasning kan også spille ind her. Der mangler fortsat et velegnet vidensgrundlag i form af kortlægning, der viser, hvordan landdistrikternes bygningsmasse genanvendes til nye formål, og hvor den overflødiggjorte bygningsmasse befinder sig.

Værdisætningen af den erhvervsmæssige materialitet kan således i høj grad diskuteres. Landbruget står ikke længere kun over for borgere, miljøorganisationer og andre grupper, som har kommentarer til bedrifternes landskabsforvaltning. Landbruget står også over for andre erhverv, som kan og ønsker at bruge materialiteten. I en situation, hvor landbrugets direkte bidrag til landdistrikternes økonomi og beskæftigelse er dalende, får fokus på andre erhvervsmæssige bidrag en større betydning, og de andre erhverv får også en stærkere stemme. I denne analyse stiller både berørte landdistriktsvirksomheder og kommuner spørgsmålstegn ved den planlægningsmæssige forskelsbehandling mellem landbruget og andre erhverv og aktiviteter i landzonerne. Landbruget har en privilegeret ret til at forvalte materialiteten på en måde, som andre erhverv ikke har, og det opfattes i stigende grad som ubalanceret. Problemet er ikke, at andre aktiviteter forhindres for at sikre plads til landbruget, men i højere grad at der er stor forskel på, hvilke krav der stilles til fysisk udforming og indpasning i landskabet, alt efter om der er tale om landbrug eller andre aktiviteter. Oplevelsen af forskelsbehandling kan virke demotiverende for landdistriktsaktører med ønske om at igangsætte nye og anderledes aktiviteter.

Planloven søger både gennem rammer for arealforvaltning og krav til planer om udforming af byggeri og anlæg at bevare, udvikle og højne kvaliteten af det samlede visuelle miljø. I Danmark er der i forhold til det åbne land relativ stort fokus på kvaliteten af de visuelle landskaber, afspejlet gennem især kystbeskyttelsesønsen, der som ud-
gangspunkt søges friholdt for unødvendigt bygge og anlæg (Miljøministeriet, 2010). Kysten betragtes således som det store nationale kendtegn og potentiale, ligesom det er et politisk mål, at alle skal have adgang til kysten. Kystbeskyttelsen er omfattet af planlovens bestemmelser. Imidlertid er der mange ”statslige interesser” i landzonen og dens materialitet, som forvalttes efter andre lovgivningskomplekser end planloven. Det gælder naturfredning, habitatområder, miljøfølsomme områder, drikkevandsområder, kulturhistoriske interesseområder osv. Kommunerne skal indarbejde disse interesser i deres kommuneplanretning linjer, og er forpligtet til at navigere efter dem i deres landszoneadministration.

Flersidet arealanvendelse herunder, men ikke udelukkende til erhvervsmæssige formål af den samme materialitet i landzonerne er således en af de store udfordringer for kommunernes planlægning fremover. Det stiller muligvis også nye krav til koordineret nyfortolkning af de ”statslige interesser” i landzonerne, herunder deres kortlægning, værdisætning, beskyttelse og benyttelse.

9.3. **Landdistrikternes sammenhængskraft**


I levende lokalområder er iværksætternes liv ikke adskilt fra virksomhedens. I de foregående afsnit har vi set, at landzoneadministrationen håndterer erhvervstyper inden for brede områder, men med en overvægt inden for fritid og turisme, (erhvervs)service, detailhandel osv. Det er livsstilsvirksomheder, som logisk hænger sammen med en helsedriven livsform, og derfor giver det mening at se landsbyerne og landzonerne som et levested i bredere forstand. Denne undersøgelse illustrerede i flere cases, hvordan landdistrikternes materialitet og den sociale struktur spiller sammen, og at den flersidede livskvalitet er en motiverende faktor for en landdistriktslokalisering.
Man må dog konstatere, at de tre kommuner kun i mindre omfang adresserer landdistrikternes bredtfavnende sammenhængskraft, og at de ikke medtager erhvervsudvikling som en betydelig faktor heri. Kommuneplanerne udpeger primært landdistrikterne som bosætningsområder med en kattelem for erhvervsudvikling, men der er en mangel på præciserings betydning af ønskelige erhvervstyper på landet. Udover turismerelaterede erhverv, er der ingen indikationer af, hvad den gode landdistriktsvirksomhed er. I betraktning af, at Danmark er et land med 7.300 km kyststrækning, kunne en mere sammenhængende tværsektoriel planlægning og koordineret administration som betingelse for udvikling i kystzonerne være løftestang for sådanne mere integrerede synsvinkler, hvor livsstilsorienterede erhvervsformer kan få en plads.

Landdistrikterne er ikke konfliktfrie zoner. I sagsbehandlingen af landzonesager søger kommunerne at tage højde for, om en erhvervsmæssig udnyttelse eller udvidelse vil betyde visuelle eller andre ulemper for naboer og brugere i området, og eventuelt kan kommunen pålægge forskellige indgreb for at mindske potentielle gener. Men landzonesager kalder da ofte på naboklager og indsigelser fra organisationer, borgere, andre virksomheder mv. Nabohøring og klageadgang er landzoneadministrationens eneste formelle virkemidler til medindflydelse. De tre kommuner har i varierende og ikke fuldt ud konsistente grad arbejdet med strategiske redskaber, hvor der mere sammenhængende tages stilling til landzonernes udvikling fremover, og hvor lokalbefolkningen inddrages i dette arbejde på bredere og mere involverende måder med henblik på at styrke sammenhængskraften. Erhvervsmæssige aspekter i sådanne bestræbelser er beskedne.

9.4. LANDZONEADMINISTRATIONENS STYRINGSLOGIK

Denne undersøgelse beskæftiger sig med erhvervspotentialerne i landdistrikterne, der her forstås som landzoner i planlovgivningens forstand. Rammerne for landzoneadministrationen ligger i to paragraffer i planloven og i en række vejledninger. I landzonerne er der ikke som i byzonerne udlagt arealer til nærmere angivne formål, koordineret ind i en sammenhængende strategi for kommunens arealmæssige udvikling. Der er heller ikke for grundejerne i landzonerne retsligt bindende planlægningsbestemmelser som dem, der ligger i vedtagne lokalplaner; en given aktivitet må dog ikke være i strid med kommuneplanens rammer. Derfor skal grundejerne ansøge specifikt om planlagte anvendelses-, areal- og bygningsmæssige dispositioner. Forvaltningslogikken er således en enkelsagsbehandling, hvor forvaltningen ikke tager initiativer med mindre, at der foreligger en henvendelse eller ansøgning fra en grundejer.

Kommunerne overtog landzoneadministrationen fra amterne i 2002, men i forbindelse med overdragelsen er lovrammerne for administrationen næsten uforandrede. Dette gælder også anden sektorlovgivning, herunder naturforvaltning og landbrugslovgivning med særlige statslige interesser, som kommunerne skal spille op imod i planlægningen. Princippet i forvaltningsrundlaget er de samme, og kommunernes administratorer bygger videre på erfaringer fra tidligere, og de anvender materialer og anvisninger, som amternes forvaltninger har opbygget. Der er dog ikke tale om meget præcise rammer, og enhver sagsbehandling indebærer konkret stillingtagen i det enkelte tilfælde, hvor der
inddrages oplysninger om den planlagte aktivitet og om stedet og omgivelserne. Der er således historisk opbygget et fagligt "forvaltningsspor", som er indlejret i forvaltningen, og som landzonedarbejderne lærer at operere indenfor. Men dette forvaltningsspor er kendetegnet ved en stor grad af fleksibilitet, og der er i enhver sag et element af skøn.


Som det ses i denne analyse, får landzoneadministrationen skyld for i en vis udstrækning at være vilkårlig. Der rejses spørgsmål om, hvorvidt det er retssikkerhedsmæssigt rimeligt, at sagsbehandling på tilsyneladende vilkårlig vis kan falde forskelligt ud i forskellige kommuner og hen over tid. Det opfattes også som utilfredsstillende, at der mangler gennemsigtighed omkring sagsbehandlingstiden og processen. Endvidere fremhæves i denne undersøgelse, at information før, under og efter en sag ofte er sparsom og med stor vægt på mundtlighed og direkte dialog frem for skriftlighed.


Man må konstatere, at landzoneadministrationens praksis helt er gået uden om denne forvaltningsmæssige moderniseringstendens. Der findes intet overblik over erhvervsliv og erhvervsudvikling i danske landdistrikter, og der er ingen potentialeanalyser. Landzoneforvaltningens praksis og effekter er kun marginalt oplyst. Der mangler en transparans i sagsbehandlingen, både internt i de administrative systemer, men i lige så høj grad i forhold til brugerne, det vil sige grundejere, beboere, miljøorganisationer mv. Klagesystemet i Natur- og Miljøklagenævnet har dog en lille kompenserende virkning.
Det vil næppe være forkert at konkludere, at landzoneadministrationen ikke er synkroniseret med samfundets øvrige styrings- og interventionslogikker. Når man fortsat og uanfægtet har en sådan forvaltningsmæssig "lomme", kan det være begrundet i det historiske hensyn til landbruget. Men argumentet kan også være, at aktivitetsniveauet og dermed styringsbehovet er relativt lavt i landdistrikterne, og at det derfor ikke kalder på et udvidet administrativt apparat. Som nævnt ovenfor i afsnittet om materialitet og sammenhængskraft er det noget, som samfundsudviklingen giver anledning til at overveje nøjere.

9.5. **Planloven – medspiller eller modspiller?**

Denne undersøgelse viser, at langt hovedparten af de erhvervsrelaterede ansøgninger til de tre kommuners landzoneadministration får tilsagn, og kommunerne forsøger så vidt muligt at imødekomme virksomhedernes behov i balance med andre hensyn. Der findes virksomhedsejere, som i forbindelse med afslag helt opgiver deres planer om etablering og udvidelse, og i den forstand vil der opstå et tab for landdistrikterne. Størstedelen af virksomhederne er dog små med en beskeden beskæftigelse, men kan dog have stor betydning for sammenhængskraften i et lokalområde. Sandsynligheden for at store erhvervsventyr forhindres som følge af landzoneadministration i medfør af planlovens regler, er meget lille.


Planloven, som den er udformet i dag, kan være medspiller for erhvervsudviklingen på en række områder, og det er der gode eksempler på i undersøgelsen. Men det må slås fast, at kommunerne ikke fuldt ud vælger at bruge de muligheder, der i dag står til deres rådighed. Planloven kan være medspiller i den forstand, at den rummer nogle planinstrumenter, som, hvis de tages i anvendelse, vil skabe langt mere afklarede udviklingsbetingelser for erhvervsvirksomhederne på landet. Men kommunerne bruger landsbylokalplaner og kommuneplanrammer i beskedent omfang, og slet ikke med et stærkt erhvervsfokus. Planlovens instrumenter i form af rammeområder og landzonelokalplaner har de fordele, at de både forenkler landzoneadministrationens enkeltagsbehandling, og at de medfører muligheder for en større grad af demokratiske inddragelse af beboerne i en stillingtagen til områdets udvikling. Endvidere giver disse planer en synlighed og offentlighed i investerings- og byggemulighederne for eventuelle erhvervsvirksomhe-
der. Dette står i modsætning til landzoneadministrationens forvaltningslogik, hvor der er risiko for vilkårlighed.

Alle tre kommuner i denne undersøgelse lægger i deres kommuneplanhovedstruktur op til, at erhvervsudviklingen i hovedsagen foregår i byerne. Det ligger helt inden for planlovens mandat, at byrådet efter egne mål og ønsker selv tager stilling til, om man vil have en mere eller mindre centraliseret udvikling. Kommunerne tager dog bestik af udmeldinger fra Naturstyrelsen, som har et skarpt øje på en unødvendig og tilfældig byspredning i kommunernes planudspil. Hvis kommunerne ønsker en mere decentral erhvervsudvikling, end planlovens målsætninger om begrænset byspredning indikerer, kan det være nødvendigt at indgå i et samspil med Naturstyrelsen. Her er udfordringen, at både Naturstyrelsen og kommunerne synes at mangle et godt vidensgrundlag og moderniserede udviklingsværktøjer, og derfor bliver dialogen og udviklingen i høj grad styret af traditioner.


Planloven er imidlertid ikke den eneste lovgivning, der regulerer den erhvervsmæssige aktivitet i landdistrikterne. Når iværksættere og virksomheder oplever, at deres initiativer forhindres af restriktiv lovgivning og omstændigt bureaukrati er det således ikke nødvendigvis planloven alene, der skal lægges til last. Problemet skal snarere findes i sammenhængen mellem de mange forskellige lovgivninger inden for natur-, miljø- og arealforvaltningsområdet, som er i spil i forbindelse med erhvervssammenhængen. Det er altså i højere grad koordineringen imellem forskellige dele af lovgivningen i kombination med et konservativt landskabssyn, hvor landdistrikterne gøres til museer, der er bremseskloder for udviklingen af nye aktiviteter af både erhvervsmæssig og anden art i landdistrikterne. Hvis lovdannerne skal have en effekt på erhvervsudviklingen på landet, er det derfor nødvendigt ikke kun at se på planloven, men også på en koordi-
neret og helhedsorienteret måde at revurdere andre relevante lovgivninger og deres administration.
10. REDSKABER
10.1. INDLEDNING

I de foregående afsnit er landzoneadministrationen og erhvervspolitik for erhvervsvirksomheder analyseret i tre kommuner. Der er på den bagside identificeret en række konkrete udfordringer, som kommunerne står overfor, men også en række handlemuligheder. Udarbejdelsen af redskaber trækker udover projektets analyse også på en genlæsning af de relevante planlovsparagraffer. Redskaberne er altså udledt dels af kommunernes praksis og dels af de muligheder, der i øvrigt kan udledes af den gældende planlovgivning. Afsættet for redskaberne er, om og hvordan planloven kan være medspiller i en erhvervsvækst, som er hensigtsmæssig i og tilpasset landdistrikterne. Det viser sig gennem undersøgelsen, at der er mange muligheder for en erhvervsrettet udviklingspraksis inden for planlovens rammer, som den er udført i dag. Der er i udarbejdelsen af redskaber ikke taget stilling til, hvorvidt deres anvendelse er mulig inden for de nuværende økonomiske rammer hos forskellige myndigheder, herunder fx kommunerne og Naturstyrelsen.
I det følgende er redskaberne, som kan anvendes inden for den eksisterende Planlov, organiseret i fem grupper:

- Styrket anvendelse og indholdsmæssig videreudvikling af de eksisterende plan-instrumenter
- Mere transparens i landzoneadministrationen
- Udnyttelse af planlovens muligheder for borgerinddragelse
- Proaktive arbejdsformer i landzonen
- Bedre vidensgrundlag og højnelse af forvaltningskvaliteten.

Der rejses også i analysen i de foregående afsnit spørgsmål om konkrete ændringer af planloven. Det opsummeres i slutningen i afsnittet, på hvilke områder en egentlig planlovsændring kunne være relevant. Denne afsluttende opsummering forholder sig alene til planlægningslogikken i landzonen, herunder planlovens sammenhæng med andre relevante lovgivninger.

10.2. **STYRKET ANVENDELSE OG INDHOLDSMÆSSIG VIDEREUDVIKLING AF DE EKSISTERENDE PLANINSTRUMENTER**

**Redskab 1: Erhvervsudvikling i landdistrikterne i planstrategien**

Kommunerne har mulighed for på det overordnede niveau at skabe klare pejlemærker for erhvervsudvikling i landdistrikterne. Det sker gennem planstrategien (§§ 23 a-f), som kommunalbestyrelsen skal udarbejde i hver valgperiode.

I planstrategien kan kommunen afklare forventningerne til en erhvervsudvikling, herunder hvilken type af virksomheder og hvilke beliggenhedskrav disse virksomheder forventes at have. I planstrategien har kommunen en mulighed for at markere en eventuel vægt på, at også landdistrikterne kan rumme en erhvervsudvikling, og den kan i givet fald indikere karakteren af en sådan udvikling. Kommunen kan udpege vanskeligt stillede landdistrikter, hvor der er brug for en særlig indsats, og den har inden for planlovens rammer en stor frihed til selv at fastlægge detaljeringsgraden i strategierne. Hvis der i en kommune er forhold, som taler herfor, kan den med sin planstrategi gøre meget ud af at behandle potentialerne i landdistrikterne. Kommunen kan om nødvendigt udarbejde delstrategier og temaplaner i løbet af valgperioden. Det kan være aktuelt, hvis myndighederne ønsker at prioritere nye erhvervsgrener, som er afhængige af arealresourcer. Eksempelvist drøftes bioøkonomi og havets ressourcer i øjeblikket som potentielle vækstområder.

Der er mulighed for med planstrategien at sikre en effektiv koordinering med erhvervspolitiske strategier på det kommunale og det regionale niveau. Endvidere vil det ikke mindst for kystkommunerne være mulighed for med planstrategien at udpege udviklingsretninger og planlægningsbehov for turismen og fritidserhvervene, herunder i koordinering med turist- og fritidspolitiske mål.
Redskab 2: Erhvervsudvikling i kommuneplanens retningslinjer

De strategiske planbeslutninger udspædser og konkretiserer gennem kommuneplanens retningslinjer (§§ 11). Kommuneplanen gælder for en periode på 12 år, men der er mulighed for revisioner i hver valg periode. Loven nævner 20 forskellige emner, som kommuneplanen skal arbejde med, og mange af disse er af stor relevans for erhvervsudviklingen i landdistriktene.


Der er endvidere retningslinjer, som fastlægger forhold omkring lokalisering af infrastruktur. Af særlig interesse for erhverv i landdistriktene er også kommunens retningslinjer om rekreative arealer og jordbrugsinteresser, som både kan give muligheder for erhverv, men som også kan skabe barrierer for visse former for erhvervsmæssige udnyttelser. Det er også her op til kommunen i sin kommuneplan at gøre klart, hvor man ønsker en fremtidig erhvervsudvikling.

Kommuneplanen skal afveje hensynene til andre interesser, herunder værdifulde geologiske landskaber, naturområder eller kulturmiljøer, mv. Der er tale om såkaldte ”statslige interesser” og dermed udpegnings, som ofte finder sted i medfør af anden lovgivning end planloven. Det er ”forsigtighedszoner” eller nogle tilfælde ”beskyttelseszoner” i forhold til byudvikling og erhvervsmæssige ekspansion, som kommuneplanen skal respektere.

I kommuneplanen skal de forskellige udviklingsplaner og arealinteresser fremgå af kort. Detaljerede og retvisende kort er af stor betydning for både borgere og kommune, og gode kort kan derfor også anses for at være et redskab i denne sammenhæng.

Kommuneplanen i sin helhed udgør en vigtig del af det overordnede administrations grundlag i landzonesager, hvilket giver mulighed for en strategisk orientering af landzoneadministrationens praksis. Det er blandt andet med henvisning til kommuneplanen, at landzoneadministrationen kan begrunde tilsagn eller afslag. Kommuneplanen kan desuden indeholde retningslinjer for behandlingen af landzonesager og tage stilling til, hvilke vilkår der normalt bør stilles ved tilladelser til den pågældende virksomhedstyp ved at opliste generelle krav til indholdet af landzoneansøgninger.

Redskab 3: Rammeområder i landzonen

Kommuneplanens rammedel (§ 11b) er yderligere en detaljering af hovedstruktur og retningslinjer. For alle arealer i byzone fastlægges overordnede beliggenheds- og anvendelsesbestemmelser. Det er her, at man især kan søge at styre erhvervsvirksomhedenes beliggenhed og udbygningstakter. Kommuneplanens rammedel kan udspecifice-
re, hvilke virksomhedstyper man ønsker at fremme i landzonerne og i landsbyerne. Der kan også tages stilling til, hvor landbruget skal lokalisere sine driftsbygninger inden for udpegede særligt værdifulde landbrugsområder.

Landzonen er i dag som udgangspunkt ikke en planlægningszone. Med planlovens regler om kommuneplanrammer (§ 11b) har kommunerne alligevel visse muligheder for at gennemføre en egentlig planlægning i landzonen og understøtte erhvervsudvikling i landdistrikterne under forudsætning af, at det ikke strider mod de overordnede hensyn i kommuneplanen og i anden lovgivning. Anvendelsen af dette redskab har i denne analyse fundet sted i forbindelse med større eksisterende virksomheder, som historisk er beliggende i landzone enten fritliggende i landskabet eller i en landsby. Med en kommuneplanramme kan en kommune afklare udviklingsmuligheder og –retninger for virksomheden og sikre en mere detaljeret fastlæggelse af vilkår for dens udvikling.

Kommunen kan tilpasse rammebestemmelserne efter forholdene på stedet og til virksomhedens behov. Rammeområder indeholder typisk bestemmelser omkring følgende:

- Bebyggelsens omfang og udformning
- Anvendelsesbestemmelser
- Afstandsforhold
- Adgangsforhold
- Miljøkrav, herunder støj og forurening
- Beskyttelse af kulturmiljø og natur.

Med et rammeområde vil en virksomhed på en administrativt enkel måde få mulighed for at udvide aktiviteter og sætte nødvendigt byggeri i gang på grundlag af en landzonetilladelse, hvor væsentlige forhold er afklaret på forhånd. En kommuneplanramme skal også være grundlaget for en lokalplanlægning, og også i dette tilfælde er der på forhånd sket en afklaring af planlægningsgrundlaget, hvor lokalplanen vil yde en øget retssikkerhed for virksomheden.


Forslag om udlæg af nye rammeområder skal sendes i offentlig høring, herunder til Naturstyrelsen, der har vetoret. Set fra kommunernes side kan udlæg af rammeområder være et forhandlingstema med Naturstyrelsen, som vil vurdere forskellige forhold, herunder risikoen for en uhensigtsmæssig og unødvendig byspreddning, og om de særlige beskyttelseshensyn i kystzonen er tilgodeset.
Redskab 4: Landzonelokalplan


Lokalplaninstrumentet kan også anvendes for et større og et mere heterogent sammensat område, for eksempel en landsby. En ny landzonelokalplan eller en revision af en forældet landsbylokalplan for en landsby kan være nyttig i områder, hvor erhverv er samlokaliseret med andre funktioner herunder boliger, institutioner mv. Hermed sikres en helhedsorienteret regulering af samspillet mellem erhverv, boligområder og evt. andre arealanvendelser, og der kan tages stilling til landsbyens sammenhæng med landskabsomgivelserne. Lokalplanen kan beskrive kulturhistoriske og naturmæssige bevaringshensyn. Der skal foreligge begrundelser for lokalplanens indhold, og her kan kommunen udpege ønsker og forventninger til en fremtidig udvikling.


En landsbylokalplan kan i meget generelle terme i specifikere ønskelige former for erhvervsmæssige aktiviteter. Det kan eksempelvist være hensigtsmæssigt, hvis landsbyen er rammer om særlige erhvervsmæssige aktiviteter, for eksempel kunstnerisk virksomhed, småskala fødevareproduktion, turismemæssige aktiviteter mv. Ligeledes i generelle vendinger kan den udpege erhverv, som ikke er ønskelige, for eksempel støjende eller trafikskaebende aktiviteter, som giver genevirkninger for andre anvendelser. Der kan indgå krav om afstandsforskygge for at forebygge nabokonflikter. En lokalplan kan også give muligheder for blandet bolig- og erhvervsformål, hvilket kan være af betydning for en række småskalavirksomheder i landzone. Hvis detellers fremgår af lokalplanen, kan det i et lokalplanlagt område være enklere at indrette (bi)erhverv i boligen for i en end i en egentlig landzone. Bortset fra detailhandel giver planlovens bestemmelser ikke mulighed for at lægge meget præcise rammer for erhvervstyper i landsbyen. Det giver en vis fleksibilitet for en virksomhedsejer, som eventuelt måtte ønske at skifte brancher.

Fordelene ved en landsbylokalplan ligger blandt andet i, at eventuelle areal- og anvendelseskonflikter kan afklares tidligt, og at virksomhederne opnår en retssikkerhed i forhold til eksisterende erhvervsmæssige aktiviteter og fremtidig udvikling.
Redskab 5: Temaplaner

Ovenfor i redskab 1-4 beskrives de planinstrumenter, som planloven specifikt udstikker rammer for og indhold i. Men kommunen kan også arbejde med andre former for plan-dokumenter med fokus på landdistrikterne. Temaplaner nævnes ikke som begreb i planloven. Men det er tillægsdokumenter til kommuneplanen, og de giver mulighed for at gå dybere ned i kortlægningen af bestemt emneområde og uddybe kommunens strategiske målsætninger i planstrategien og i kommuneplanens retningslinjer. Temaplaner kan vedtages som kommuneplantillæg og dermed anvendes som planlægningsmæssigt styrringsredskab.

Temaplanerne kan være med til at sende et signal om tungtvejende hensyn af betydning for landzoneadministrationen, og de kan også bidrage til at synliggøre potentialer for erhvervsudviklingen i landdistrikterne. Planerne kan hermed dermed være effektive redskaber i kommunikationsøjemed både internt i den kommunale forvaltning og i dialogen med borgere og interessenter.

I danske kommuners praksis dækker temaplaner mange forskellige emneområder. De kan dække hele kommunen eller de kan afgrænses geografisk til mindre områder. Der er ikke særlige formkrav, og der er i praksis stor mangfoldighed i emner, bredde og dybde.

Når det gælder erhvervsudviklingen i landdistrikterne kan temaplaner udgøre en god mulighed for at klarlægge særlige behov, hensyn, vilkår og muligheder. Temaplaner kan eksempelvist bruges som en afdække og udfolde følgende emner af stor betydning for erhvervsudviklingen i landdistrikterne:

• Landzonelandsbyernes status og udvikling
• Turismæssig udvikling i (udvalgte områder af) kystzonen
• Indpasning af nye erhvervsformer i landdistrikterne
• Detailhandel og balancerne mellem by og land
• Jordbrugserhvervet og herunder store enheder, men også bio-energirelaterede aktiviteter
• Fritidsanlæg og relateret infrastruktur i naturområder, herunder også stisystemer og forbindelsesveje
• Kulturmiljøer i landdistrikterne og bevaringsvejledning
• Overflødige erhvervsbygninger i landzonen
• Klima- og miljøplanlægning i landzonen
• Store erhvervsenheder i landzonen
• Landskabernes forvaltning i udvalgte områder med erhverv
  Mv.

Temaplanerne for landdistrikterne kan anvendes til at bygge bro mellem kommuneplanlægning og forvaltningen af det åbne land uden for kommunalt regi og hermed adressere de særlige udfordringer i balancen imellem beskyttelse og benyttelse af landskabsres-
sourcerne. Kommunikationsmæssigt kan temaplaner være med til at tydeliggøre kommunens ønsker for landdistriktsudviklingen over for borgere og erhvervsliv.

10.3. **MERE TRANSPARENS I LANDZONEADMINISTRATIONEN**

**Redskab 6: Informationsmaterialer**

Som nævnt er landzonen ikke en planlægningszone, og ansøgninger om erhvervsmæssige aktiviteter er enkeltsagsbehandling efter planlovens § 35-37. Det er en sagsbehandling, som baseres på en praksis i den pågældende kommune og på konkrete lokale forhold. Det fremgår af undersøgelserne i denne rapport, at der i nogen grad mangler vejlednings- og informationsmaterialer, som en ansøger kan konsultere, inden han eller hun retter henvendelse til kommunen. Det forekommer hensigtsmæssigt, at sådanne redskaber gøres tilgængelige på kommunens hjemmeside. Kommunerne kan øge serviceniveauet ved at tilvejebringe følgende typer af information:

- Kortmaterialer (og/eller links hertil), som viser en nøjagtig afgrænsning af kommunens landzoner.
- Oversigter over, hvilke former for ændringer og aktiviteter som kræver en landzoneansøgning og henvisning til planloven. Liste over de hensyn, som kommunen lægger til grund i en sagsbehandling og praksisændringer i forhold til tidligere sagsbehandling. Det kan her være praktisk med links til relevante plandokumenter.
- Kortmaterialer (eller links hertil), som viser statslige interesser, herunder ”forsigtigheds-” og ”beskyttelseszoner” af forskellig type. Henvisning til hjemmesider, hvor ansøger med indtastning af geokode eller adresse kan få kortbaserede informationer om, hvorvidt projektet ligger i interessezoner eller ej.
- Oversigt over de enkelte skridt i en landzonesag. Skønsmæssige vurderinger af sagsbehandlingstiden under forskellige forudsætninger, herunder i de tilfælde, hvor der for eksempel er brug for høringer eller krav om lokalplanlægning. Information om sammenhængen mellem landzonesag og byggesag.
- Gode råd til, hvordan man skriver ansøgning, og hvilke oplysninger og bilag der skal medsendes. Anvisninger som kan bidrage til at forkorte sagsbehandlingstiden, og som kan forebygge, at det bliver nødvendigt at indhente supplerende oplysninger hos ansøger.
- FAQ-side: Ofte stillede spørgsmål og svar, herunder især på områder, som landzoneadministrationen erfaringsmæssigt ved, volder forståelsesproblemer. Eksemplerne knyttes til FAQ-siden, så potentielle ansøgere tydeligt kan se, hvad kommunens praksis er i lignende sager.
- Kontaktinformation til kommunens landzoneadministration.
- Kontaktinformation til erhvervskontor, LAG koordinator, landsbrugsrådgivninger, andre myndigheder mv.
- Illustrativ eksempelsamling.

Disse materialer skal vedligeholdes løbende og være opdaterede.
**Redskab 7: Dialogbaseret vejledning**

Det fremhæves i planloven, at stillingtagen til landzonetilladelse sker på grundlag af en konkret vurdering. Derfor er det da også almindeligt, at ansøgere kan rette henvendelse til kommunen allerede tidligt i en idéfase og her få en vurdering af mulighederne for at få en tilladelse og indhente viden om eventuelle krav og betingelser.

Om planloven ses som medspiller eller modspiller afhænger i høj grad af, hvordan ansøger oplever sagsbehandlingen fra den første kontakt, og indtil projektet realiseres. Det skal tages i betragtning, at ansøgere oftest er helt uden forhåndsviden af det generelle rammebetingelse i planloven. For nogle ansøgere er dialogen en bedre kilde end skriftligt materiale.

Landzoneadministrationen sker i henhold til planloven ud fra konkrete vurderinger. Derfor vil der være behov for, at ansøgere kan kontakte kommunens ”landzone-hotline”, hvor der kan ske en dialog om de konkrete omstændigheder i sagen. Der er blandt andet brug for, at ansøgere kan få vejledning om eventuelt at ændre på sit projekt for eksempel om byggeris beliggenhed eller udformning, således at det med større sand-synlighed vil kunne opnå tilladelse.

En dialogbaseret rådgivning kan også omfatte drøftelser af forventningerne til virksomhedens langsigtede planer for således at assistere ansøger med en vurdering af, om der kan være hensigtsmæssige udviklingsmuligheder på den pågældende landzonelokalitet. En sådan drøftelse kan eventuelt bistå af erhvervskontoret eller landdistriktskoordinator.

Landzoneadministrationen har ofte et særligt kendskab til kommunens landzoner. Men der kan være behov for - også som service for ansøgere i mere komplekse projekter - at aflægge besøg på stedet og at gennemføre en ”markvandring” sammen med ansøgeren selv. Dette kan give en god forståelse for begge parter og et grundlag for sagsvurderingen. Et besøg på stedet er også vigtigt for at kunne foreslå projektændringer eller fysiske tilpasninger, hvis dette er nødvendigt.

En dialogbaseret rådgivning kan også inddrage og tage højde for eventuelle forsinkende elementer. Eksempelvist vil indsigelser til Natur- og Miljøklagenævnet kunne forsinke en proces. Landzoneadministrationen har ofte en god forudseenhed i forhold til, hvilke sagstyper og lokaliteter der vil fremprovokere indsigelser, og de kan rådgive ansøger herom.

**Redskab 8: Faglig konsultation i forvaltningen**

En landzonesag kan involvere en ret kompleks interesseafvejning af forskellige faktorer. Grundlaget for at træffe velbegrundede afgørelser i landzonesager kan derfor styrkes ved at tække på de relevante faglige kompetencer og den konkrete viden, der er til stede i den kommunale forvaltning. Landzonemedarbejderne kan med fordel supplere deres egen vurdering med faglig høring blandt andre relevante medarbejdere i forvaltningen. Et redskab er her en systematiseret høring, der foretages i alle mere komplekse landzonesager og i sager, hvor kommunen endnu ikke har en fasttømret praksis.

Relevante høringsparter kan være:

- Planlægningsafdeling
- Miljøforvaltning
- Park- og vejafdeling
- Kulturforvaltning
- Byggesagsadministration.

En sådan konsultation kan sikre kvalitet i sagsbehandling. Det er også et formål, at ansøger på et så tidligt tidspunkt som muligt får et overblik over, om det vil blive nødvendigt at indhente andre tilladelser efter anden lovgivning.

**Redskab 9: Reduktion af sagsbehandlingstid**


Selvom der ikke kan gives garantier, kan det også være hensigtsmæssigt at informere om almindelige sagsbehandlingstider på kommunens hjemmeside og i den indledende dialog med ansøger. For ansøgers oplevelse af sagsforløbet er det ikke blot et spørgsmål om at få reduceret sagsbehandlingstiden, men om at sikre en gennemskuelighed. Denne kan også øges ved at give ansøger et realistisk billede af tidshorisonten.

Det vil næppe være muligt for landzoneadministrationen at udarbejde faste servicemål og standarder for sagsbehandlingstiden. Men det kan være muligt med interne kvalitets-
styrings- og procedurenormer og bemandingsplaner at forebygge forekomsten af sags-pukler og dermed øge serviceniveaufset over for erhvervsrelaterede ansøgninger.

Redskab 10: Styrket skriftlighet
Kommunalbestyrelsen skal meddele ansøger et tilsagn eller afslag på en landzonean-
søgning skriftligt. Den skal indeholde en begrundelse. Denne undersøgelse viser, at be-
grundelserne ofte er relativt kortfattede og ikke nødvendigvis udtømmende for den hel-
hedsorienterede interesseafvejning, som har fundet sted. Kortfattetheden kan være led i et ønske om at undgå uheldige præcedensvirkninger.

Men set fra ansøgers side opnås der er en større gennemsigtighed, hvis der foreligger en velargumenteret begrundelse. Beskyldninger om vilkårlighed kan imøde-
gås ved, at der foreligger gode skriftlige redegørelser både for tilsagn og afslag. Ud over at begrunde selve afgørelsen bør redegørelserne også omhandle begrundelser for eventuelle vilkår der stilles i tilladelsen.

Skriftligheden kan med fordel også gælde den mundtlige rådgivning, hvor kommunen kan udforme skriftlige mødenotater, som ligger på den pågældende sag, og som tilsen-
des ansøger.

En styrket skriftlighed øger ikke kun gennemsigtigheden for ansøgere og andre interes-
senter i de enkelte sager. Det styrker også administrationsgrundlaget for fremtidige landzonesager, hvor der trækkes på tidligere afgørelser, hvilket er af betydning på grund
en vis personaleudskiftning i landzoneadministrationen. Tydeliggørelse og konsolide-
ing af kommunens administrationspraksis kan altså også forfølges gennem et øget fo-
kus på skriftlighed i sagsbehandlingen.

Redskabet indebærer dog også et dilemma, hvor en styrkelse af skriftligheden kan resul-
tere i forøget tidsforbrug. Anvendelsen af redskab 9 og 10 skal altså afbalanceres, så
sagsbehandlingstiden ikke nedbringes på bekostning af skriftligheden, men hvor styr-
kelse af skriftligheden heller ikke resulterer i uacceptable sagsbehandlingstider.

Redskab 11: Offentlighed om afgørelserne
Der er i planloven krav om, at landzonetilladelser offentliggøres. Det kan ske digitalt på kommunens hjemmeside.

I praksis tages offentliggørelser af hjemmesiden igen, når klagefristen er udløbet. Kommunen kan vælge at opretholde et digitalt arkiv med landzonetilladelser. Dette kan være et led i at åbne for en synlighed og en ressource, som potentielle fremtidige land-
zezoneansøgere og ejere kan orientere sig i. Brugbarheden af et sådant arkiv afhænger igen af skriftligheden i kommunens landzonetilladelser.
10.4. **Udnyttelse af planlovens muligheder for borger-inddragelse**

**Redskab 12: Borgerinddragelse ved planstrategi og kommuneplanrevisioner**

Kommunalbestyrelsen kan for ændringer i en planstrategi og kommuneplan indhente ideer og forslag fra borgerne (§§ 23c.). Kommunen er i henhold til planlovens § 23d forpligtet til at forestå en oplysningsvirksomhed i forbindelse med offentliggørelse af planstrategi eller ved forslag til ændringer af kommuneplanen. Dette kan være en god anledning til at skabe debat om erhvervsrettede dele af kommuneplanen, herunder i landdistrikterne. Forskellige kommunale forvaltninger og andre organisationer og myndigheder, hvis interesser berøres, skal have mulighed for at kommentere forslaget.

Der er ingen særlige formkrav til den offentlige debat og indhentning af forslag i planloven. Men der er typisk en lang forhistorie omkring en vellykket inddragelse af borgerne, organisationer og virksomheder i planlægningen, herunder eventuelt i flere faser. Fordelene ved en inddragelse er, at kommunens planlæggere dels vil få en meget konkret indsigt i de potentielle iværksætterønsker og erhvervsformer, der måtte findes i lokalområdet samtidig med, at der kan ske en gensidig forventningsafstemning af erhvervsliv tilgængelighed for landdistrikterne. Inddragelse af borgere, organisationer og erhvervsliv kan blandt andet ske med følgende typer af redskaber:

- Åbne og velforberedte debatmøder, hvor der stilles skarpt på udvalgte udfordringer og kommunens forslag til løsninger
- Nedsættelse af arbejdsgrupper af borgere og planlæggere, som får til opgave at behandle nærmere specificerede emner
- Websider som åbnes for kommentarer og debat, og for borgernes ”crowdsourcing” med inputs i form af fotos og andre ressourcer
- Inddragelse af den lokale presse, radio og TV i en debatproces.

I henhold til planlovens § 33a skal kommunalbestyrelsen også i hver valgperiode redegøre for en strategi for Lokal Agenda 21. Det forudsættes, at borgere og erhvervsliv inddrages i arbejdet med at realisere en sådan strategi. Også dette er en anledning på en sammenhængende måde at rejse principielle diskussioner om, hvordan landdistrikterne og erhvervsområderne indgår i en miljøstrategi.

**Redskab 13: Borgerinddragelse ved rammeområder og landzonelokalplanlægning**

I henhold til planlovens § 24 skal kommunalbestyrelsen offentliggøre forslag til nye rammeområder og lokalplaner, og det er åbent for enhver at fremsætte bemærkninger eller klager. Dette giver muligheder for, at naboer og organisationer kan komme frem med eventuelle betænkkeligheder ved erhvervsmæssige enkelttiltæg i landdistrikterne. Kommunalbestyrelsen er forpligtet til at tage stilling til disse.

Mere omfattende landsbylokalplaner udarbejdes i reglen i en proces med landsbyens indbyggere, og der er gode erfaringer fra mange landsbyer rundt omkring i landet. Plan-
loven indeholder ingen formkrav hertil. Inddragende processer kan betyde, at potentielt konfliktstof kan bearbejdes i planen, og at der kan skabes en åbenhed og et engagement. I forbindelse med en landsbylokalplan kan der rejses en debat om, hvilke former for erhverv der efter borgernes mening hører hjemme i landsbyen. Det skal også drøftes, hvordan erhvervsvirksomheder kan udnytte og udvikle bygningsmassen i landsbyen, og hvilke hensyn de skal respektere. Afgrænsningen mod landskaberne kan være et vigtigt emne at drøfte.

Ved en sådan proces tages der også en bred palet af inddragelsesredskaber i brug:

- Borgermøder
- Arbejdsgrupper
- Ekspertkonsultationer
- Markvandringer
- Fotosafarier
- Borgerstyrede udstillinger med historisk arkivmateriale
- Mv.

En grundig borgerinddragelse i udviklingen af nye rammeområder og landzonelokalplaner kan som redskab være med til at foregribe nogle af de interessekonflikter, som ellers først kommer frem i lyset i forbindelse med landzonesagernes nabohøring. Hvis der på forhånd er taget stilling i landsbyen, kan det i nogle tilfælde gøre en nabohøring overflødig, hvorved sagsbehandlingstiden nedbringes. I andre tilfælde kan det give landzoneadministrationen et bedre grundlag for at håndtere eventuelle bemærkninger i nabohøringen.

**Redskab 15. Løbende samarbejde med landdistrikternes organisationer**

Der er i planloven ingen rammer for opbygningen af relationer til borgere og virksomheder om planlægningsspørgsmål, men kommunen har en frihed til selv at organisere en løbende vidensindhentning gennem forskellige fora og sikre, at der er behov for en strategisk synkronisering.

Områder omfattet af Landdistriktsprogrammet skal etablere lokale aktionsgrupper (LAG), og der skal ansettes en landdistriktsoordinator. LAG står over for at udforme udviklingsstrategier. Det er væsentligt, at disse både er visionære, men også giver realistiske billeder af mulighederne for udvikling i landdistrikterne. Et tæt samspil mellem kommuner og LAG er derfor væsentligt i strategifasen, hvor der forgår en åben debat. Men også i den løbende implementering er det væsentligt med et samarbejde med landzoneadministrationen for at sikre, at LAG-støttede projekter også kan realiseres i praksis. Der er i Landdistriktsprogrammet 2014-2020 kommet et større fokus på erhvervsudvikling i landdistrikterne, hvilket indikerer, at et sådant samspil mellem kommuner og LAG’er er blevet endnu vigtigere end tidligere.

Landdistrikternes aktører besidder en værdifuld lokal viden i bestræbelserne på at skabe gode forhold for erhvervslivet. Andre lokalt forankrede organisationer med bred tilslut-
ning i lokalsamfundene er derfor essentielle samarbejdspartnere for den kommunale forvaltning; både i forhold til landzoneadministration og planlægning, herunder lokalråd, erhvervsforeninger, turistforeninger, kulturmiljøråd, natur- og miljøorganisationer mv. Kommunen kan inddrage dem i løbende overvejelser, herunder i forbindelse med konkrete landsbylokalplaner og temaplaner.

10.5. **Proaktive handlemuligheder**

**Redskab 16. Løbende kontakt med større virksomheder i landzonen**

Planlægningen for landzonerne og navnlig landzoneadministrationen er typisk ikke særligt proaktivt orienteret. Der tages først stilling, når borgere eller virksomheder ønsker en nærmere angiven udvikling. Det kan være hensigtsmæssigt for kommunen at få et lidt længere udsyn om erhvervslivets udviklingsbehov. Et middel er her at holde en jævnlig kontakt med især større erhvervsheden i landzonen og sikre en indsigt i deres løbende udviklingsbehov og overvejelser.

Sådanne virksomheder er større produktions-, lager- eller håndværksvirksomheder, men det kan også være sociale institutioner, havnevirksomheder, fritidsorienterede anlæg o.l. Det kan desuden være relevant at holde kontakt til større landbrugsvirksomheder, idet mange af dem i disse år ønsker at diversificere ind i andre brancher, herunder inden for kultur og turisme.


**Redskab 17: Kortlægning af bygningsreserven til erhverv i landzonen**

De seneste planlovsændringer har givet mulighed for at udnytte de omfattende bygningsreserver i landzonen i form af overflodiggiorte driftsbygninger i landbruget. Hertil kommer andre bygningstyper af interesse for erhvervsmæssig udvikling, herunder nedlagte skoler, sygehuse og andre offentlige bygninger. Forløsningen af det erhvervsmæssige potentielle, der er bundet i overflodiggiorte driftsbygninger, kræver imidlertid, at der eksisterer et godt overblik blandt andet med oplysninger om størrelse, teknisk stand, vurdering af egnethed i forhold til forskellige erhvervstyper, ejerforhold, beliggenhed, infrastrukturelle forhold mv. Man kan arbejde med en sådan kortlægning med blik for at synliggøre ressourcerne for virksomheder og iværksættere.

Kortlægningen kan foretages lokalt, regionalt eller nationalt, men er under alle omstændigheder en ressourcekrævende opgave. For at kortlægningen kan have en værdi i for-
bindelse med planlægning, administration og formidling, bør den kunne opdateres løbende. På det lokale niveau kan LAG’erne muligvis spille en rolle i kortlægningen genem den omfattende lokale viden, som de besidder eller har adgang til gennem de lokale netværk. En anden mulighed er at samarbejde med landbrugets organisationer og ejendomsmæglere om at løse opgaven.

Kortlægning og analyse af bygningsreserven kan eventuelt være et tema for en tema-planlægning.

Redskab 18: Kystzoneplanlægning

Der er en særlig stor opmærksomhed omkring kystzonen, og planloven (§ 5a og b) er meget klar i udmeldingen om, at dette er en forsigtighedszone. Der er også en forventning om, at kommunerne er mere planlægningsmæssigt forudseende i kystzonen end andre steder, og at planlægningen knyttes tæt sammen med en velgennemarbejdet turismepolitik. Mange kommuner finder, at turisterhvervet rummer beskæftigelsespotentialer, og denne analyse kommer også frem til, at mange landzonesager faktisk vedrører turisme- og fritidsanlæg.

Der er således god grund til, at kommunerne prioriterer en proaktiv planlægning i kystzonen. Det kan eksempelvis finde sted ved, at landsbyer, fiskelejer og dele af omgivelserne mv. forsynes med sammenhængende (landzone)lokalplaner, som er udarbejdet i en proces med inddragelse af borgere og virksomheder i området. Miljøministeriet følger udviklingen meget nøje, og et koordineret samarbejde med Naturstyrelsen omkring de konkrete plantiltag, som indbefatter erhvervsmæssige aktiviteter, vil være en fordel. Generelt beklager kommunerne, at Naturstyrelsen er ”kommet for langt væk” fra virkeligheden i yderområderne. Det skal her bemærkes, at Naturstyrelsen er egentlig myndighed inden for den 300 meter brede strandbeskyttelseslinje, der er en forbudszone.

Redskab 20: Naturstyrelsen som medudvikler af løsningsmodeller for indpasning af nye erhvervstyper i landdistrikterne.

Som det er ved at være almindelig kendt, er landdistrikterne gået fra et landbrugsdomæne til et multifunktionelt område, hvor der er mange interesser for nye former for iværksætteri og erhvervsmæssige funktioner. Naturstyrelsen, der er myndighed på naturbeskyttelsesområdet, har arbejdet med vejledninger for beskyttelse af værdifulde landskabstyper og geologiske terrænformer. Her er der i høj grad tale om en konservering af landskaber. Der savnes en tilsvarende indsats for en mere dynamisk landskabsudvikling, der kan tage højde for indpasning af nye erhvervstyper som fx. fodboldgolf og andre outdooraktiviteter, nye sundhedsrelaterede ydelser og videnserhverv. En udarbejdelse af eksempler på erhvervsformer, der er indpasset med respekt for en given lokalitet kunne udvikles som en guideline for dette og skabe en ny præcedens for disse erhverv.

10.6. FORBEDRET VIDENSGRUNDLAG

Redskab 21: Analysers og kategorisering af nye erhvervstyper i landdistrikterne

Som nævnt ses der en diversificering af erhverv både inden for landbruget og som helhed for landdistrikterne, der er blevet mere multifunktionelle. Der finder en lokalisering sted af en række mere serviceorienterede erhverv inden for e-handel, terapi og sundhed, fritidsaktiviteter, konsulentydelser mv., og der er interesser i landdistrikterne fra iværksættere, som tilbyder et turismerelateret produkt. Det kan være erhverv, som på udmærket måde egner sig til en lokalisering i landdistrikter, idet de kan have en forventning om at kunne udnytte landskabelige ressourcer og herlighedsværdier som led i deres forretningsidé. Hermed kan der være et godt match i forhold til naturmæssige bevaringsinteresser.

Der er generelt en for ringe viden om virksomhedstyper og forretningsmodeller, som egner sig til en landdistriktslokalisering. At tilvejebringe en sådan viden kan være en kommunal opgave, og det kan være et led i en analyse af bygningsreserven og af mulighederne for at anvende denne, jf. redskab 17. Det kan have en betydning for den konkrete landzoneadministration, at der skabes et sådant indblik. Men der kan også være et mere generelt behov for at skabe en bredere viden om moderne landdistriksterhverv og de diversifikationsprocesser, som finder sted, og her kan de statslige myndigheder også have en kortlægningsinteresse. Det gælder ikke mindst Miljøministeriet, som er samarbejdsparter med en række private erhvervsdrivende, som udnytter naturområderne i forbindelse med sundheds-, fritids- og turismentilbud.

Redskab 22: Tilgængelig statistik på baggrund af kommunal sagsregistrering

Landzoneadministrationen er genstand for megen debat, og debatten foregår ofte på et uoplyst grundlag. Forvildningerne får skyld for vilkårighed. Det hænger blandt andet sammen med, at landzoneadministrationen forvaltningsmæssigt varetages på en måde, hvor der ikke er den samme åbenhed som i andre dele af planlægningen efter planloven og andre lovgivninger.

For at sikre åbenhed og et bedre grundlag for den offentlige debat om erhverv i landdistrikter er det vigtigt, at relevante informationer er tilgængelige. Det drejer sig blandt
andet om statistik vedrørende landzonesager. I dag er der stor forskel på, hvordan sagsregistreringen organiseres i de forskellige kommuner. Det betyder, at analyser som denne ikke har mulighed for at skabe et sammenligneligt overblik på tværs af kommuner om en række forskellige aspekter. En ensartet sagsregistrering med fokus på at tilvejebringe et løbende statistisk overblik er et redskab, der kan sikre åbenhed og skabe et grundlag for en debat, som ikke domineres af problematiske enkelsager.

Det kræver, at landzonemedarbejderne udover at arkivere sagsdokumenter i de kommunale systemer også løbende ajoer en statistik, hvor der for hver erhvervsrettet landzonesag noteres for eksempel følgende nøgleoplysninger:

- Overordnet anvendelseskategori(er) (landbrug, erhverv, bolig, mv.)
- Specifik erhvervstype (turisme, håndværk, produktion, mv.)
- Afgørelse (tilladelse, afslag, henlæggelse, lokalplanpligt, mv.)
- Tilladelser fra andre myndigheder.

Andre oplysninger kan også vise sig relevante i forhold til andre aspekter af landzoneadministrationen.

**Redskab 23: Systematisk vidensopsamling baseret på sager afgjort i Natur- og Miljøklagenævnet**


**Redskab 24: Styrket erfaringsopsamling og dialog mellem kommuner og Naturstyrelsen**

Naturstyrelsen er i de senere år blevet centraliseret med en mindre berøringsflade og kendskab til lokalområder i de enkelte kommuner til følge. En løbende opbygning af tilliden mellem Naturstyrelsen og kommunernes planafdelinger og landzoneadministration er vigtig. Løbende fælles besigtigelser af konkrete landområder kan skabe et godt grundlag for en hurtigere afvejning af interesser i forbindelse med konkrete landzonesager, idet det forudgående planarbejde er afstemt. Denne metode pågår allerede i et vist omfang, men kan med fordel indgå som en nærmere fastsat tilbagevendende aktivitet, som kan give mulighed for en løbende udveksling mellem embedsfolk i stat og kommu-
ne. Naturstyrelsen har også mulighed for at iværksætte forsøgs-, pilot- og demonstrati-
onspojekter, som er rammen om både en dialog og en fremadrettet erfaringsopsamling.

Endvidere kan der i forbindelse med udviklingsaktiviteter arrangeres kurser og konfe-
rener for politikere, planlæggere, landsbyernes organisationer, erhvervsorganisationer, 
natur- og miljøorganisationer mv. for således at bidrage til en fremadrettet konsensus-
skabelse omkring erhvervsmæssig udvikling i landdistrikerne. Sådanne arrangementer 
finder allerede sted og udgør vigtige anledninger til dialog og tillidsopbygning mellem 
landdistrikerernes interessenter.

**Redskab 25: Bedre brug af GIS og geostatistik**

For landzoneadministrationen er både generel og stedsspecifik viden vigtig. Der er først 
og fremmest fokus på den enkelte sag, som vurderes i den konkrete geografiske kon-
text. I den sammenhæng har administratorerne behov for en sammenhængende indsig-
t i den erhvervsmæssige anvendelse af arealressourcerne i landdistrikerne, hvor der ind-
drages både natur- og miljøfaktorer, men også socio-økonomiske faktorer.

Der er efterhånden meget store mængder af data, som er geokodet og indeholder viden 
der der kan finde anvendelse i landzoneadministrationen. Det afhænger imidlertid af, om og 
howdan denne viden gøres tilgængelig for sagsbehandling. Der er behov for en bred-
spektret anvendelse og langt mere kreativ sammensætning af disse dataressourcer. Sig-
tet er at skabe et bedre beslutningsgrundlag for de kommuner, som ønsker at arbejde 
med at diversificere og udvikle særligt interessante erhvervspotentiale i koordiner-
ing med andre arealanvendelser og uden at kompromittere natur- og miljøhensyn.

**10.7. Planlovsændringer og afstemning af lovgivning**

Ovenfor er skitseret 25 redskaber, som alle sigter mod at sikre erhvervsmæssig afbal-
anceret udvikling i landdistrikerne. De er kendtegnet ved, at de alle bevæger sig fuldt 
og helt inden for planlovens nuværende rammer. Det illustreres hermed, at planlovens for-
skellige planinstrumenter på mange måder kan indgå som medspiller i en landdistrikt-
udvikling. Det ses også, at det i helt overvejende grad er kommunerne, som kan tage 
initiativ til og er ansvarlige for, at planlovens instrumenter kommer til at virke på denne 
måde til gavn for en erhvervsudvikling i landdistrikerne.

Spørgsmålet er, om kommunerne kan gives endnu bedre muligheder for at løfte denne 
opgave med en planlovsændring. Fra gammel tid er landzonen ikke en planlægningszo-
ne, og erhvervsudvikling sker derfor på basis af enkeltagsbehandling. Forvaltningslo-
gisk er dette ikke synkroniseret med planlovens øvrige udformning. I et moderne er-
hvervsudviklingsperspektiv med en højere grad af flersidet anvendelse forekommer det 
også i stadig mindre grad tidssvarende, at landbruget ikkeigestilles med andre erhverv, 
når det gælder udnyttelsen af areal- og bygningsressourcer. Der kan altså være gode 
argumenter for at overveje, hvorvidt hele landet skal gøres til en planlægningszone. I 
givet fald vil der være tale om en meget omfattende ændring af loven og dens imple-
mentering, med henblik på at skabe nye muligheder for at udvikle ikke bare erhvervs-
mæssige aktiviteter, men også andre samfundsinteresser såsom naturnetværk og udpegning af landbrugsområder på en mere helhedsorienteret måde i landdistrikterne.

Planlovens manglende stillingtagen til den flersidede anvendelse af landdistrikternes materialitet står helt centralt. Der er under alle omstændigheder behov for både at revidere landbrugets særstatus og tage stilling til, hvilke erhvervstyper der er ønskelige i landdistrikterne. I redskab 21 lægges der op til en systematisk indsamling af viden om landdistrikternes erhvervstyper på både kommunalt og nationalt plan, som er nødvendig for at kunne tage stilling på et fornuftigt grundlag. I redskab 1-5 redegøres der for, hvordan kommunerne under den gældende planlovgivning har mulighed for at tage stilling til, hvilke erhvervstyper de ønsker i forskellige områder af kommunen. Med en planlovsændring kan der åbnes mulighed for at give kommunerne en bedre ramme for en sådan stillingtagen og geografisk udpegning.

Det står gennem undersøgelsen også klart, at planloven ikke er den eneste lovgivning, der er relevant at overveje. En række lovgivninger med vidt forskellige formål spiller en rolle i reguleringen af landdistriktsbaseret erhvervsudvikling. For virksomheder og iværksættere er det ikke afgørende, om det er den ene eller den anden lovgivning, der hindrer eller muliggør deres projekt. Fra et lovgivningsmæssigt synspunkt er det derfor vigtigt, at der kommer fokus på samspillet mellem de mange forskellige love og regler. Hvis en planlovsændring skal have den ønskede effekt, er det altså med overvejeende sandsynlighed nødvendigt at foretage omfattende afstemninger med den øvrige lovgivning.
11. REFERENCER


Miljøministeriet (2014) (hjemmesiden)


ugenserherv.dk, 20-09-2013
foodsupply.dk, 19-12-2013