

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. Undertaget herfra er uddrag til anmeldelser.

© Syddansk Universitet, Esbjerg og forfatterne, 2015.

Center for Landdistriktsforskning

CLF REPORT 47/2015

ISBN 978-87-91304-97-2

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 ”arbejds-mark” 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.

Også andre har hjulpet med kommentarer og forslag før igangsættelse af og under arbejdet med dette forskningsprojekt. Det gælder blandt andet landdistriktsaktører, samt bestyrelsesmedlemmer og kolleger ved Center for Landdistriktsforskning. Desuden har Naturstyrelsen bidraget med faktuelle svar om lovgivningen. Vi har været taknemmelige for at kunne drage nytte af deres viden og indsigt.

Ansvar for rapportens konklusioner og forslag er alene forfatternes.

Jens Kaae 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. Erhvervs politikker 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 | 34 |
| 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 landdistrikterne | 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 erhvervsmaterialitet..... | 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 POTENTIALER 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 hindringer i vejen for erhvervsudvikling og jobskabelse i yderområder og landdistrikter. Planloven er i den sammenhæng meget omdebatteret. Lovgivningen er tillempet 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.

Denne rapport omhandler kommuneplanlægning, landdistriktspolitikker og landzoneadministrationen med særligt fokus på erhvervsmæssig udvikling. Den undersøger, om og i givet fald hvordan planloven kan være en medspiller i udnyttelsen af erhvervsmæssige potentialer i landdistrikterne. Analysen tager afsæt i forholdene i tre kommuner: Hjørring, Vejen og Langeland, som har forskellige erhvervs- og udviklingsmæssige udgangspunkter, og som derfor kan være repræsentative for andre kommuner med lignende kendetegn.

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 sigtes 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 ”kattelerm” 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

Landzoneadministrationen er enkeltsagsbehandling, idet landzonen i henhold til planloven ikke er en planlægningszone. En gennemgang af sager i de tre kommuner fra 2007 til 2014 dokumenterer, at langt hovedparten af de erhvervsrelaterede ansøgere får tilsagn. Tilsagn gives eventuelt med betingelser om fysisk udformning, beplantning, adgangsf forhold, udendørs oplagring og lignende. En stor del af ansøgningerne vedrører fritids- og turismerelaterede erhverv, sociale institutioner samt kreative og liberale erhverv. Et mindretal er virksomheder i traditionelle erhverv, herunder håndværk, industri og transport.

Sagsbehandlingen bygger generelt på erfaringer og traditioner i den kommunale landzoneadministration, men også nedarvet praksis fra amternes tid spiller en rolle. Kommunerne er forpligtet til at afveje forskellige arealinteresser i landzonen ud fra den konkrete sag og det specifikke sted. Informationsmateriale til potentielle ansøgere på nettet og i papirform er meget begrænset eller ikke helt gennemskuelig, ligesom der hverken for den enkelte kommune eller generelt findes vejledningsmateriale og eksempelsamlinger. Processen er i meget høj grad dialogorienteret og mundtlig, hvor landzoneadministratoren har kontakt med ansøger både før, under og efter det formelle sagsforløb.

Landzoneadministrationen og reglerne herom må betegnes som en forvaltningslogisk "tidslomme", hvor praksis ikke modsvarer den forvaltningsmæssige modernisering i samfundet i øvrigt. Bestemmelserne for landzoneadministration adskiller sig herved helt fra planlovens øvrige forvaltningslogik og instrumenter. Nogle af denne undersøgelses casevirksomheder har været yderst tilfredse med kommunens sagsbehandling og rådgivning. Andre sager har givet anledning til varierende utilfredshed og kritik fra ansøgnernes side. At der er tale om konfliktende interesser i landzonen, fremgår også i forbindelse med indsigelser fra andre aktører og drøftelser med Naturstyrelsen. Samlet set kritiseres sagsbehandlingen for at være tidskrævende, for at mangle transparens og for en risiko for vilkårlighed. Sagsgangen kan tage lang tid, hvilket kan være af betydning for ansøgnervirksomhedernes fremdriftsplaner, og usikkerheden omkring procedurer er ikke tilfredsstillende. Kommunernes begrundelser for både tilsagn og afslag er ofte kortfattede, og deres informationsværdi for ansøgerne og for fremtidige ansøgere er begrænsede.

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 lokalplanpligt, hvis der er tale om større erhvervsmæssige byggerier og anlæg. Lokalplanen betyder, at der skabes et gennemarbejdet grundlag med klare retsvirkninger for både kommune og virksomhed.

I kommunalplanlægningens praksis er der endvidere indført andre typer af dokumenter og redegørelser, herunder eksempelvis temaplaner, som Hjørring og Vejen Kommune har anvendt, men dog kun med marginal berøring til erhvervsudvikling i landdistrikter. Langelands og Hjørring Kommuner har arbejdet med landskabskaraktermetoden, men igen dog med perifer relation til den erhvervsmæssige anvendelse af landzonernes fysiske ressourcer. Der ses alt i alt ikke eksempler på en fornyet tilgang til at arbejde dynamisk med landskabsressourcerne i forbindelse med indpasning af nye erhvervsformer 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 inden 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 bymønsterfastlæggelse i kommuneplanernes hovedstruktur kan være med til at prædeterminere erhvervsudviklingens retning 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 virksomhedsformer inden for sundhed, fritid og turisme, videns erhverv 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 ligestillet 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 eksempelvis helheden i naturværdier og nabohensyn.

At landzonerne ikke er planlægningszoner betyder, at Naturstyrelsen og Natur- og Miljøklagenævnet får tildelt en udvidet rolle. Kommunerne opfatter ofte, at de centrale aktører skærper forsigtighedsprincipperne også på steder, hvor der ikke er så mange arealhensyn i øvrigt, og hvor der heller ikke er risiko for en unødvendig byspredning. Kommunerne beklager centraliseringen af Naturstyrelsen i København og kapacitetsreduktionen af den statslige del af forvaltningen, idet det giver en alt for ringe direkte kontakt og føling med forholdene i landets landdistrikter. Kommunerne mener, at fagligheden i den samlede landzoneadministration er sat tilbage som følge af strukturændringerne på alle niveauer.

Planloven spiller komplekst sammen med en række andre love om forvaltningen af det åbne land, miljøet, naturen og kulturarven. 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 gennearbejdet 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:

- ***Styrket anvendelse og indholdsmæssig videreudvikling af de eksisterende planinstrumenter***, herunder især rammeområder, landzone- og landsbylokalplaner. Hertil kommer temaplanlægning med fokus på nye erhvervsformer. I kommunernes udviklingsstrategier og hovedstruktur kan der udpeges særligt vanskeligt stillede områder samt forfines mål og rammer for en kystzoneudvikling under hensyntagen til forsigtighedsreglerne.
- ***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-

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 problemafdekning 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.
- **Bedre vidensgrundlag.** Dynamisk kortlægning af bygningsmassen på landet og analyser af erhvervsegnerhed. Bedre viden om nye erhvervsformer og deres tilpasning i landzonerne og samspil med statslige interesser. Forbedret samspil mellem forvaltningsniveauerne både internt i kommunerne og med centraladministrationen. Monitorering af landzoneadministrationens praksis.

Det konkluderes i undersøgelsen, at planloven i den eksisterende form rummer mange muligheder for at fjerne sten på vejen for erhvervsmæssig udvikling i landdistrikterne, og at blikket med fordel kan rettes mod kommunernes egen forvaltning af loven. Analysen kan ikke udpege enkelparagraffer i loven, som bør ændres. Der er startet en debat om forskelsbehandlingen mellem landbruget og andre erhverv i landdistrikterne og dermed om, hvorvidt hele landet bør være en planlægningszone. Med det erhvervsmæssige afsæt understøtter denne undersøgelse på mange måder argumenterne herfor. Det vil i givet fald kræve en ganske omfattende lovændring at indlemme landzonerne og landbrugsarealerne i planlovens filosofi, principper og instrumentarium, og det kan indebære en ny form for samtænkning med den øvrige natur-, miljø- og arealforvaltning.



2. INDLEDNING

2.1. PROBLEMSTILLING – PLANLÆGNING I LANDDISTRIKTERNE

I de senere års debat om udvikling i de danske landdistrikter har planloven været et tilbagevendende 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 stopklodsen 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 miljøproblemer, økonomisk krise og mørke fremtidsudsigter.

Både i befolkningen og politisk har der således været et ønske om ikke at stille unødvendige hindringer 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.

Påstanden om, at planloven i dag udgør en barriere for landdistrikternes erhvervsudvikling skal i denne situation tages alvorligt. Det er vigtigt, at der skabes et bedre vidensgrundlag for debatten, som ellers har en tendens til at være præget af enkeltsager frem for en mere dokumenteret helhedsanalyse. Det er også vigtigt at skabe bedre klarhed over erhvervspotentialet i landdistrikterne og i det perspektiv tilvejebringe viden om, hvordan forløsningen af potentialet kan muliggøres eller forhindres af planloven og dennes implementering. Denne rapport er et bidrag til opbygning af dette vidensgrundlag.

Forståelsen af, hvad der sker erhvervsmæssigt i landdistrikterne kompliceres af, at erhvervsstrukturens tyngdepunkt mere overordnet skifter fra produktions- til serviceaktiviteter. Samtidig ændres landbrugets produktionsforhold blandt andet med mere massive arealkrav til energiproduktion. Der bliver færre men større bedrifter, og rationaliseringer giver anledning til et stadigt faldende arbejdskraftbehov. Desuden diversificerer landbruget ind i beslægtede erhvervsområder. Der sker også en hastig overflødiggørelse af store dele af bygningsmassen, hvilket har ført til et politisk ønske om at stimulere genanvendelse af bygninger, der ellers ville stå tomme og forfalde. Ud over bygningernes finansielle værdi udgør en del af denne bygningsmasse også en kulturhistorisk ressource.

De strukturelle forhold i nutidens landdistrikter står i det hele taget i skarp kontrast til det landbrugssamfund, 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 kompliceres 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 landdistriktsbeliggenheden 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.

I afsnittene 5, 6 og 7 behandles planlægning for erhverv i landdistrikter i de tre kommuner: Hjørring, Vejen og Langeland. For hver af kommunerne analyseres erhvervs- og planlægningsstrategierne og hovedstrukturerne. Landzoneadministrationens organisering og arbejdsprocesser gennemgås. Endvidere karakteriseres og analyseres den samlede mængde af erhvervsrelaterede landzonesager fra perioden fra 2007 og frem, og der ses på udfaldet af dem. Endelig behandles i caseform et antal konkrete sager, hvor der i behandlingen også indgår informationer fra interviews med ansøgerne.

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

I afsnit 9 leveres en perspektiverende diskussion af planloven som medspiller i forbindelse med erhvervsrettet udvikling i landdistrikterne. Analysen tegner perspektiver på den ændrede ”materialitet”, det vil sige befolkningens og erhvervslivets brug af og ønsker for de fysiske ressourcer. Analysen behandler også aspekter af landdistrikternes sociale sammenhængskraft og planlægningens rolle i skabelsen af denne. Endelig diskuteres styringslogikken i landzoneadministrationen i et forvaltningsperspektiv.

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

Hovedvægten i analysen er skabe et konkret vidensgrundlag på basis af en empirisk kortlægning om planloven og erhvervsudvikling i landdistrikterne. Den tager afsæt i en analyse af praksis i tre udvalgte kommuner: Hjørring, Vejen og Langeland. Baggrunden for dette valg har været et ønske om en dybdegående og også kvalitativ belysning af de udfordringer, der møder forskellige aktører i forbindelse med den overordnede erhvervsudviklingsrelaterede problemstilling.

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:

- **Hjørring Kommune:** Bystrukturen er præget af en relativt stor hovedby samt mange og spredte landsbyer. Der er en lang kyststrækning og dermed også en stor kystnærhedszone med turisme. Kommunens landdistrikter er kendetegnede ved en blanding af landbrugsområder og naturområder.
- **Vejen Kommune:** Bystrukturen er sammensat af en række mindre byer. Kommunens landskaber præges af store landbrugsarealer og kun få naturområder, og der er en vis tyngde af fødevarerhverv i kommunen. Det er desuden undersøgelsens eneste indlandskommune.
- **Langeland Kommune:** Med kun én 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 én 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. Befolkningmæssigt 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

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

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, Bække, 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 Hygum 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 Tårs 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 affolkningen mest markant i landdistrikterne, imens hovedbyen Rudkøbing oplever det mindste relative 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 tobaksvarerindustri', 'transportmiddelindustri', 'transport' samt 'møbel og anden industri, mv.'. Til gengæld er der sket en stigning i beskæftigede indenfor 'sundhedsvæsen', 'sociale 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 'sociale institutioner' og 'rådgivning mv.'

Vejen skiller sig ud ved at have en markant højere andel af jobs i fremstillingsvirksomheder end Hjørring og Langeland. Andelen af jobs i primærerhvervene følger til gengæld nøje andelen af landbrugsland i kommunerne med Langeland som den mest landbrugsprægede. Derudover er det værd at bemærke Vejens relativt lille andel af arbejdspladser indenfor uddannelse, sundhed og sociale institutioner, samt Hjørrings overrepræsentation af beskæftigede indenfor offentlig forvaltning. Det hænger først og fremmest sammen med Hjørring bys traditionelle rolle som administrativt centrum i Vendsyssel.

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:

Desk research. Afdækningen af eksisterende viden med relevans for undersøgelsen er sket med hovedfokus på danske kilder. Det er begrundet i problemstillingens direkte sammenhæng med det danske plansystem. Internationale kilder er hovedsageligt kommet ind i forbindelse med viden om bredere træk af den økonomiske geografi og særligt de strukturelle forandringer, der har fundet sted i landdistrikterne. Disse kilder består først og fremmest af videnskabelige artikler og bøger. De eksisterende danske udgivelser består af en relativt beskedne forskningslitteratur, samt en række konsulent- og embedsmandsrapporter. Mediernes dækning af planlovsdebatten og diverse enkeltsager er undersøgt gennem Infomedia.

Viden fra de udvalgte kommuner er undervejs blevet suppleret med indsigt fra en række andre kilder. Det drejer sig om forskningsrapporter, videnskabelige artikler (fra ind- og udland), mediedækning af relevante debatter og enkeltsager, samt lovstof og statslige vejledninger. Med henblik på at kommunikere undersøgelsens resultater gøres der desuden brug af fotos fra besigtigelser af enkeltsager, kort fra kommunernes plandokumenter og andre relevante illustrationer og statistik.

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, som man fra kommunal side støder på i sagerne, samt hvordan man søger at imødekomme dem gennem forskellige dialogformer. Disse drøftelser har gennem processen været taget op igen med landzoneadministratorerne, hvor konkrete sager har nødvendiggjort uddybninger og refleksioner, herunder omkring perspektiver for landzoneadministrationen og konkrete redskaber.

Sagsgennemgange. Derefter har der været en løbende dialog med kommunernes landzonemedarbejdere, 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 forskellighed.

Ved hjælp af kommunernes egen sagsregistrering er der – hvor det har været muligt – foretaget en analyse med fokus på, hvordan sagerne fordeler sig på forskellige typer, samt hvilken sagsbehandling der har fundet sted. Dette arbejde skaber overblik over typer af ansøgninger, som landzoneadministrationen bliver mødt med. Progressionen i den enkelte sags akter viser også, hvordan de kommunale medarbejdere håndterer dem, og det har givet stof til redskabssamlingen.

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 færdiggørelsen 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 in mente, fordi det danske plansystem er en kompleks størrelse, der er blevet til gennem mere end et halvt århundredes 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 Byreguleringsloven 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 nybyggeriet i forbindelse med eksisterende bebyggelser og samtidig sikre, at der fortsat 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 mest bynære 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.

Princippet fasttømredes yderligere med vedtagelsen af By- og Landzonenloven 20 år senere i 1969. Ligesom i 1949-loven blev den nye lov til i forbindelse med en vækstperiode, hvor byggeaktiviteten var for opadgående, og ligesom dengang var bevæggrundene et ønske om at undgå unødvendigt byggeri i det åbne land. Med By- og Landzonenloven opdeles Danmark i by-, land- og sommerhuszoner, som det kendes i dag.

Reformerne af dansk planlovgivning fortsatte igennem 1970'erne, hvor By- og Landzonenloven først suppleres af Lands- og Regionalplanloven (samt en særskilt Hovedstadsregionplanlov) i 1974, og siden af Kommuneplanloven i 1977. Bestemmelserne, der vedrører landzonen, ændredes dog ikke væsentligt ved disse reformpakker. Til gengæld blev planhierarkiet skærpet, og rammestyringsprincippet implementeredes fuldt ud. Planlægning på lokalt niveau måtte således ikke være i modstrid med regionplanlægningen, som tilsvarende ikke måtte stride imod landsplanlægningen. Den tidligere statslige godkendelsesform blev afløst af et system, hvor fire planniveauer (landsplanlægning, regionplan, kommuneplan og lokalplan) blev administreret af tre offentlige myndigheder: staten, amterne og kommunerne. Der var tale om en mere decentral beslutningsstruktur, der dog sikrede, at visse overordnede rammer skulle følges på tværs af landets amter og kommuner. Samtidig fik borgerne som en nyskabelse større mulighed for at deltage i planlægningsprocessen, og der indførtes offentlighed med indsigelsessystemer i forhold til planer på alle de nævnte niveauer. Ansvar for planlægning og administration i landzone blev lagt i amterne, og det ændredes først i 2002, hvor kommunerne overtog landzoneadministrationen.

Sammenfattende havde planlægningsreformerne i 1970'erne og planlovenes udvikling herefter som hovedfokus at sikre udbygningen af en veldrevet velfærdsstat, hvor planlægning skulle være et redskab til at organisere udviklingen på en måde, så borgerne fik optimeret deres adgang til servicefunktioner. Planlægningen skulle også sikre, at erhvervsudviklingen fandt sted på lokaliteter, hvor eventuelle miljøeffekter kunne håndteres, og hvor virksomhederne fik hensigtsmæssige udviklings- og ekspansionsmuligheder. Endelig ønskede man at beskytte natur, landskabs- og kulturmiljøer i det åbne land og ved kysterne samt sikre landbrugets produktionsinteresser.

Fra 1970'erne og fremefter blev planlovene justeret med mellemrum, og i 1992 blev de samlet i én lov, planloven. I denne integreredes By- og Landzonenloven med de øvrige planlægningslove, således at den nye planlov kom til at bestå af henholdsvis plansystemet og zonesystemet. Plansystemet omfattede planhierarkiet, principperne for rammestyring, og de forskellige plantyper, der arbejdes med i den fysiske planlægning. Zonesystemet omfattede opdelingen af landet i by-, land- og sommerhuszoner og de lovmæssige restriktioner, som denne opdeling medførte. Desuden blev VVM-systemet, som er en del af EU-harmoniseringen, på dette tidspunkt en integreret del af planloven (Anker

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

Løbende ændringer og justeringer er foretaget siden 1992, og Anker & Flensborg (2013) oplister således 58 ændringslove vedtaget imellem 1992 og 2012, hvoraf de fleste dog er mindre vidtrækkende. I 1990'erne er især to ændringer værd at bemærke i denne sammenhæng. I 1994 sættes der særligt fokus på beskyttelsen af de åbne kyster som natur- og landskabsressource, og det skete ved at skærpe kravene til planlægningens indhold i kystnærhedszonen. Og i 1997 søgte man at sikre det fortsatte eksistensgrundlag for levende bymidter ved at regulere fremvæksten af indkøbscentre i byernes udkanter. Disse eksempler er sigende for den løbende justering af planloven, hvor det ofte var meget specifikke problemstillinger, som søgtes løst igennem mindre ændringer og tillægsparagraffer, der ikke rørte ved de overordnede planlægningsprincipper, dvs. rammestyringsprincippet, planhierarkiet, zoneopdelingen og borgerinddragelsen.

Da landzoneadministrationen i 2002 overførtes fra de daværende amter til kommunerne, indførtes udvidede muligheder for at indrette erhverv i nedlagte landbrugsbygninger, og en bestemmelse om nabohøring tilføjedes reglerne for landzonetilladelse. Med kommunalreformen i 2007 skete der også mere grundlæggende ændringer af plansystemet. Med amternes nedlæggelse blev regionplanerne afskaffet, hvorved kommuneplanerne blev de primære plandokumenter for både landdistrikter og byer (Anker & Flensborg, 2013). Med ændringerne i 2002 og 2007 var planlægning i landdistrikterne altså i udgangspunktet alene et kommunalt anliggende, hvorved kommunernes planlægningspraksis og fortolkning af planlovens bestemmelser fik stor betydning for den konkrete udvikling i de danske landdistrikter. De seneste ændringer af planlovens landzonebestemmelser blev foretaget i 2011 og 2013. De omhandler specifikt muligheden for at give landzonetilladelse til erhvervsformål, der ikke er relateret til hverken landbrug, skovbrug eller fiskeri. Disse ændringer udgør en væsentlig del af opdraget til denne undersøgelse og behandles derfor særskilt i nedenstående afsnit.

Planloven giver kommunerne en række virkemidler i reguleringen af erhvervsudviklingen i landdistrikterne. Det drejer sig om kommuneplanen, lokalplanerne og landzoneadministrationen. Derudover reguleres arealanvendelsen i det åbne land og dermed også arealanvendelse til erhverv direkte og indirekte igennem en lang række andre lovgivninger, blandt andet naturbeskyttelsesloven, skovloven, miljøbeskyttelsesloven og landbrugsloven. Formålet med udpegningen af landzoner er som tidligere nævnt så vidt muligt at undgå spredt og uplanlagt bebyggelse i disse områder. Nye bebyggelser til bolig og erhverv skal altså som udgangspunkt ikke tillades i landzone. Landbrug, råstofindvinding og fiskeri er imidlertid i det store hele undtaget fra denne restriktion og i stedet underlagt andre reguleringsbestemmelser. Disse regler falder uden for det umiddelbare interesseområde i denne rapport, hvor fokus i stedet rettes imod reguleringen af ikke-landbrugsrelaterede erhverv i landdistrikterne.

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 yderområder 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 landzone-sager. 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.**

Kommunerne blev ligestillet, så bestemmelsen i princippet kan tages i anvendelse i alle kommuner. Formuleringen blev også mere generel, og *skal* ændredes til *kan*. Loven pålægger altså ikke længere kommunalbestyrelsen at vægte erhvervsudvikling i særlig grad, men giver mulighed for det. Det blev også lagt ud til kommunalbestyrelsen at afgøre, om et landdistrikt kan betragtes som vanskeligt stillet. Retningslinjer for udpegningen er etableret gennem en vejledning fra Naturstyrelsen, som opstiller tre kriterier, der skal være opfyldt for, at bestemmelsen kan tages i anvendelse i et givet 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 kommuneplaner:

”Ved at fastlægge retningslinjer for landzonesagsbehandlingen i kommuneplanen kan kommunalbestyrelsen skabe grundlag for den ønskede administration af landdistriktsbestemmelsen. Det kan være med til at sikre en helhedsorienteret udvikling og gøre det klart for borgere og erhvervsliv, hvor mulighederne for landzonetilladelser til helårsboliger og erhverv efter landdistriktsbestemmelsen 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 interesseafvejning i landzonesager.

4.3.2 LANDZONEADMINISTRATIONENS FUNKTION OG OPGAVER

Med de nyligt vedtagne ændringer in mente sammenfattes nedenfor landzoneadministrationen 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 nationale planlægningsinteresser i kystområderne.

Undtagelser omfatter ikke blot bygninger, som er nødvendige for at kunne drive landbrug, 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 kontorformål 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

Endvidere er byggeri i det åbne land til udvidelse af en mindre erhvervsvirksomhed, som lovligt er etableret i en tidligere landbrugsbygning, også muligt. Større udvidelser kræver dog fortsat landzonetilladelse. Loven siger desuden, at der skal søges om tilladelse til opførelse af bygninger, som ikke ligger i umiddelbar tilknytning til den eksisterende bebyggelse på ejendommen. Ud over deciderede bygninger indeholder loven også bestemmelser, der regulerer muligheden for at etablere oplagspladser. Dette er muligt i mindre og ikke-skæmmende omfang efter kommunalbestyrelsens nærmere bestemmelse. Inden for klitfrednings- og strandbeskyttelseslinjen er det dog hverken muligt at opføre bygninger eller indrette oplagspladser. Selvom der jævnfør disse undtagelser ikke er krav om godkendelse af nyt byggeri eller ændret anvendelse i landzonen, må ibrugtagning kun ske efter forudgående anmeldelse til kommunalbestyrelsen. Endvidere er det en forudsætning, at byggeriet gennemføres indenfor byggelovgivningens rammer.

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 udnyttelse af 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).

Selvom landzoneadministrationen i udgangspunktet er et kommunalt anliggende, så er staten ikke uden indflydelse. Det gælder heller ikke i forbindelse med enkeltsager. Kommunernes afgørelse kan således indklages for Natur- og Miljøklagenævnet af naboer, men også af andre borgere, virksomheder og organisationer, som har en interesse i afgørelsen. Natur- og Miljøklagenævnets akkumulerede afgørelsespraksis har stor indflydelse på fortolkningen af planlovens bestemmelser om landzoneadministration. Det gælder ikke mindst i spørgsmål om interesseafvejning og andre skønmæssige aspekter af kommunernes afgørelser i landzonesager. Nævnets afgørelser offentliggøres og giver et billede af forholdet imellem ansøgernes, kommunernes og statens fortolkning af planloven.

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.

I Miljøministeriets generelle vejledning om kommuneplanlægning, bliver der da også lagt vægt, at *”det bliver stadig vanskeligere at afveje de ofte modsatrettede interesser i det åbne land. Så meget desto vigtigere bliver det, at kommunerne foretager denne afvejning i kommuneplanen”* (Miljøministeriet, 2008: 57). Indskærpelsen om, at kommunerne på et mere overordnet og strategisk plan tager stilling til udviklingen i landzonen, præciseres med følgende forklaring: *”Det er gennem den kommunale planlægning, at konkurrencen om arealinteresserne synliggøres, og interesserne afvejes, så både de mere uhåndgribelige og de mere kontante kvaliteter indgår i et samspil. Kommuneplanen skal gøre op, hvilke kvaliteter der findes i de respektive dele af det åbne land, og gennem kommuneplanens retningslinjer sikre, at kvaliteterne ikke tilsidesættes af enkelte og kortsigtede økonomiske interesser”* (Miljøministeriet, 2008: 58).

De ’mere uhåndgribelige kvaliteter’ af det åbne landskab er ikke nærmere defineret i planloven. Implicit spiller landskabelige herlighedsværdier en stor rolle i landzoneadministrationen, hvor der skal tages hensyn til begrebet landskabelige kvaliteter i meget bred forstand. Størsteparten af det danske landskab er dog opdyrket landbrugsjord, skove og søer, og de elementer indgår heri og danner udgangspunkt for samfundets opfattelser af ’landskabelige kvaliteter’. Naturbeskyttelses- og museumsloven udpeger landskabelige elementer, herunder for eksempel klitter, skovbryn, levende hegn og forskellige terrænformer, der søges beskyttet og reproduceret. Men landskabet er ikke hverken statisk eller naturligt. Det forandres og reproduceres naturligt, men også gennem samfundsmæssige aktiviteter, herunder ikke mindst i landbruget, hvor fx skiftende afgrødevalg har stor betydning for kulturlandskabernes materielle udtryk.

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, dræning, ud- og genopretninger af åer, reetablering af grusgrave og planlagte rammer for naturpleje i form af fx. afgræsninger og høslet. 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 landskabsbillede, 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 definitions-mæssigt falder inden for landbrug, skovbrug og fiskeri, tildeles gennem lovgivningen langt videre rammer for landskabsforandrende tiltag end andre erhvervsaktiviteter, herunder håndværk, serviceerhverv, fritidsanlæg osv. Landbrug, skovbrug og fiskerierhverv er således ikke underlagt samme restriktive administration, når der skal

udbygges eller plantes indenfor strandbeskyttelseslinjen, ligesom landzoneadministrationen ikke har indflydelse på afgrødevalg. Reguleringen er på dette område særdeles kompleks, fordi planloven langt fra er den eneste lovgivning der spiller ind. Det er eksempelvis landbrugsloven, der tillader det førnævnte frie afgrødevalg. Et vigtigt spørgsmål er, hvorvidt de forskellige lovgivninger er indbyrdes afstemt. Forholdet mellem landbrugs-, naturbeskyttelses-, museums- og planlovene er et eksempel på, at det måske ikke altid er tilfældet. Selvom landbrugslandskabet har en indbygget foranderlighed, som også understøttes af landbrugsloven, så er der gennem museumsloven og naturbeskyttelsesloven i vid udstrækning et ønske om at bevare tidligere kulturhistoriske spor fra før landbrugets mekanisering. Det kommer fx til udtryk i beskyttelsen af markinddelinger, jord- og stendiger, levende hegn og de såkaldte hjemmehørende arter. Det op til den lokale landzoneadministration at foretage en vurdering af, hvad der fx er "ikke skæmmende".

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 råstofressourcerne
- 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

Der findes ikke nyere samlede undersøgelser af, hvordan kommunerne varetager landzoneadministration. COWI's undersøgelse fra 2007 giver dog et billede af praksis for årene 2003-2005. Undersøgelsen fandt, at der i den periode var et nogenlunde konstant antal landzoneansøgninger for erhverv, som ønsker at udvide. 85 % fik tilladelse, og tilladelsesprocenten ændrede sig heller ikke over den pågældende periode. Afslag blev primært givet, hvis der var tale om større udvidelser af virksomhedstyper, der principielt hører hjemme i erhvervsareal i byzonen.

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 landzoneadministrationens 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 DANSKE LANDDISTRIKTER

De erhvervsmæssige strukturer er under forandring, hvilket blandt andet kommer til udtryk i den økonomiske geografi. Landdistrikterne bliver mere multifunktionelle, og erhvervstyper, der tidligere primært fandtes i byerne, etablerer sig nu både i landsbyer og i det åbne land. Endvidere baserer turisme- og fritidserhvervene i stor udstrækning deres forretning på landskabskvaliteter, hvad enten det drejer sig om kystlandskaber, skove eller kulturlandskaber. Landbruget, der tidligere dominerede landdistrikternes erhvervsstruktur, er også selv under forandring. Det konventionelle landbrug har gennemgået en markant udvikling mod stordrift og automatisering med mindsket arbejdskraftbehov til følge. Færre men større bedrifter betyder, at landbrugets driftsbygninger antager industrilignende karakter. Påvirkningen af det visuelle landskab er derfor blevet mere omfattende. Landdistriktsbefolkningens direkte tilknytning og loyalitetsfølelse i forhold til landbruget er blevet mindre udtalt. Landbruget har også diversificeret erhvervsaktiviteterne, og på mange landbrugsejendomme er der i dag en væsentlig drift, der blandt andet omhandler udlejning af boliger, landskabspleje, samt turisme- og fritidsaktiviteter.

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.

Landdistrikternes demografi forandres af vandringer fra land til by og af modbevægelser fra by til land. Overordnet affolkes landdistrikterne, hvorved grundlaget for visse typer erhverv forringes, fx detailhandel og nogle håndværksydelse. Nogle landdistrikter oplever dog en tilflytning fra de større byer, som både kan resultere i et nyt lokalt erhvervsgrundlag. Der kan være tale om, at landdistrikterne tilføres potentielle iværksættere, der starter nye typer af virksomheder, herunder virksomhedsformer, der anvender landskaber og jordens ressourcer på andre måder end landbruget. Erhvervene i og i nærheden af de større byer er i en dynamisk udvikling, og især langs de store trafikårer er der vækst i de erhvervsmæssige aktiviteter. Det lægger andre former for pres på landzonerne i disse transportkorridorer.

De teknologiske muligheder for at drive erhvervsvirksomhed i landdistrikterne er også under forandring. Især i de seneste årtier 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 landdistrikterne 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 landsskabssynet er til forhandling i disse år, hvor differentierede erhvervsformer 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 bosætning, 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 nyttiggøres 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 oplysninger af forskellig art.

Der er ingen tvivl om, at tiloversblevne landbrugsbygninger udgør en meget stor andel af den ubenyttede bygningsreserve. Videnscenter for Landbrug har således opgjort det samlede areal af ubenyttede driftsbygninger i landbruget til mere end 60 millioner kvadratmeter. Videnscentret vurderer også, at 30 millioner kvadratmeter er i så dårlig stand, at de ikke kan genanvendes og derfor bør nedrives. De resterende 30 millioner kvadratmeter har en stand og/eller kulturhistoriske værdier, som burde gøre dem egnede til genanvendelse. Vurderingen af genanvendelighed er imidlertid kun baseret på bygningernes tilstand og kulturhistoriske værdi. Andre faktorer som beliggenhed i forhold til infrastruktur og reel anvendelighed til forskellige erhvervsformål er der ikke taget højde for i selve opgørelsen. I en årrække frem mod 2008 blev foretaget store investeringer og opført omkring 1 million kvadratmeter per år, hvoraf størstedelen bestod af store haller. På grund af struktur- og regelændringer i landbruget står også denne relativt nye bygningsmasse ofte ubenyttet hen. Hallerne udgør et særligt problem i forhold til genanvendelse, fordi de ikke er egnede til ret mange andre formål. Den mest åbenlyse anvendelsesmulighed er at omdanne dem til lagerhaller, men på grund af deres størrelse er de ofte ikke egnede for mindre virksomheder uden behov for store lagerfaciliteter. Kun haller med en strategisk beliggenhed i forhold til infrastruktur (først og fremmest motorveje) kan derfor forventes at komme i spil til denne form for genanvendelse.

Selvom landzonen i udgangspunktet friholdes for ikke-landbrugsrelateret erhvervsbyggeri, 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 arealreserven 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 arealernes 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 landdistriktsplacering, kan denne arealreserve vise sig at være ligeså relevant som overflødiggjorte landbrugsbygninger 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, kunsthåndværk eller kursuserhverv.

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 rådhus. Det fremgår, at disse bygninger ofte er i god vedligeholdelsesstand 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

I dette afsnit findes en gennemgang af Hjørring Kommunes planlægningsmæssige tilgang til erhvervsudviklingen i landdistrikterne. Indledningsvist behandles kommunens overordnede planlægningsstrategi og erhvervs politikkerne med særlig fokus på landdistrikternes fremtid. Herefter følger en beskrivelse af tilgang og proces i landzoneadministrationen. Kommunens konkrete sager om erhverv i landdistrikterne gennemgås og analyseres først med et helhedsblik og derefter med konkrete cases, som giver et mere uddybende billede af sagstyper og behandling. Her indgår både sager, som har fået tilsagn og afslag.

5.2. STRATEGI- OG PLANLÆGNINGS-DOKUMENTER FOR LANDZONEN

I dette afsnit præsenteres hovedholdet i de strategier og planer, som især er retningsgivende for Hjørring Kommunes arbejde med erhvervsudvikling i landdistrikterne og behandlingen af konkrete landzoneansøgninger. Det er Udviklingsplan 2011, Kommuneplan 2013, Erhvervsudviklingsstrategien fra 2008, Landdistriktsstrategien fra 2009 samt den visuelle arkitekturguide for det åbne land fra 2012.

5.2.1 KOMMUNEPLANSTRATEGIEN OG ERHVERV I LANDDISTRIKTERNE

Kommuneplanstrategien har i Hjørring titlen Udviklingsplan 2011. Heri udpeges tre indsatsområder: (1) ”Satsse fokuseret på unge og uddannelse”, (2) ”Bygge på egne styrker i erhvervsudviklingen”, og (3) ”Skabe attraktive og differentierede by- og boligmiljøer” (Hjørring Kommune, 2011: 8). Især indsatsområde 2 er af interesse i denne sammenhæng. Her peges der på håndværk, byggeri, turisme og de primære erhverv som eksisterende styrker i kommunen. Dem skal der bygges videre på. Desuden sattes der specifikt på at udvikle erhvervsområdet på og omkring Hirtshals Havn.

Erhvervsudviklingen spiller dog også sammen med målene i de to andre indsatsområder, herunder ikke mindst målet med at skabe attraktive og differentierede by- og boligmiljøer. Kommunen udpeger overordnet et behov for forskønnelse og fysiske funktionsforandringer i kommunens byer. Der lægges i den forbindelse vægt på, at byerne skal være forskelligartede. Derudover indeholder indsatsområdet et ønske om at understøtte, vedligeholde og tilpasse ’den øvrige kommune’, herunder landsbyer og det åbne land. Kommunen vil således: *”Fortsætte med at arbejde med forskønnelse i lokalbyer og landsbyer i tæt samspil med borgere og ildsjæle. Bevare og bruge nærheden til natur og landskab aktivt i udvikling af vores byer gennem planlægning for det åbne land”* (Hjørring Kommune, 2011: 16).

På tværs af indsatsområderne gøres det klart, at den vedtagne bystruktur skal anvendes som rettesnor for, hvor udviklingsindsatsen og de kommunale investeringer koncentrerer. Bymønstret består af Hjørring som hovedby, områdebyerne Hirtshals, Vrå, Sindal, Tårs og Løkken. Der er 17 lokalbyer og 24 landsbyer.

Specifikt i forhold til erhvervsudvikling gøres følgende klart: ”Offentlige investeringer i byudvikling til erhvervsformål sker fremover primært i Hjørring og Hirtshals, sekundært i de øvrige områdebyer. Mindre håndværksvirksomheder og lignende kan fortsat etablere sig over hele kommunen” (Hjørring Kommune, 2011: 19). Det udspecificeres ikke, hvad ’lignende’ dækker over. Overordnet pointeres det, at kommunen vil ”sikre, at det fortsat er attraktivt at bosætte sig, opholde sig og drive erhverv i det åbne land” (Hjørring Kommune, 2011: 20). Der lægges desuden vægt på, at der fremadrettet sættes fokus på landdistrikterne i kommunens politik og planlægning: ”Der skal laves selvstændigt temaarbejde for landdistriktet og for anvendelsen af det åbne land. Politik formuleres på baggrund af indspil eksempelvis fra landsbyforum, landbruget, kulturarvs-kommuneprojektet og turismen m.fl.” (Hjørring Kommune, 2011: 19). En ny landdistriktsstrategi er endnu ikke på plads, men der er i samarbejde med Landsbyforum afholdt borgermøder i efteråret 2013.



Figur 5.1: Bymønstret for Hjørring Kommune i henhold til Udviklingsplan 2011 (Hjørring Kommune, 2011: 18).

I tillæg til og i sammenhæng med de tre indsatsområder 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 miljømæssige interesser, som også påvirkes af de strukturelle forandringer. Om de samlede udfordringer sammenfattes (s. 21): *”Udfordringen bliver derfor at tilrettelægge 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 specificeret 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 lokalområdet daglige forsyning, som ho-*

vedregel kun ske ved huludfyldning i landsbyer og som mindre afrunding af landsbyer.” Herigennem 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 hensyntagen til den aktivitet, som de rummer i dag. Det fremgår, at *”Konsekvenserne af byggeri i landsbyerne bør nøje 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 landdistrikterne, 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 bymønstrer 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 erhvervs sammensætningen præger tilsvarende geografien. 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, tiltrækker 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 præsenteres på baggrund af denne refleksion primært som områder med potentiale for bosætning, hvilket også præger den landdistriktsstrategi, der siden blev vedtaget.

Erhvervsudviklingsstrategien i øvrigt beskæftiger sig mest med udviklingen af de centrale erhvervsområder, særligt i Hjørring og Hirtshals. Dog udpeges indsatsområdet *’Turisme, kultur, detailhandel og oplevelse’*, hvori landdistrikterne tiltænkes 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 væld 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

Landdistriktsstrategien er lige som erhvervspolitikken heller ikke en del af kommuneplanen, men ikke desto mindre et retningsgivende dokument for Hjørring Kommunes ønsker om at tilgodese udviklingshensyn på landet. Udgangspunktet for strategiens udarbejdelse har været landdistrikternes demografiske udfordringer. Den underliggende orientering for alle indsatsområderne er i tråd med erhvervsudviklingsstrategien og principperne om bosætningsudvikling. Den overordnede målsætning er således som følger: *”Strategien for udvikling i landdistriktet skal medvirke til at opretholde og udvikle landsbyerne og lokalbyerne som levende samfund i social og kulturel forstand for derved at understøtte landdistriktet som en attraktiv bosætningsmulighed”* (Hjørring Kommune, 2009: 4). Strategien lægger stor vægt på borgerinddragelse og relationer imellem landdistrikternes enkelte lokalsamfund. Til begge formål tiltænkes Landsbyforum en central rolle i relationerne imellem kommunal forvaltning og lokalsamfund. Desuden søges projekter og initiativer koordineret med LAG Vendsyssel, som i projektperioden 2007-2013 både havde fokus på bosætning og erhvervsudvikling i landdistrikterne.

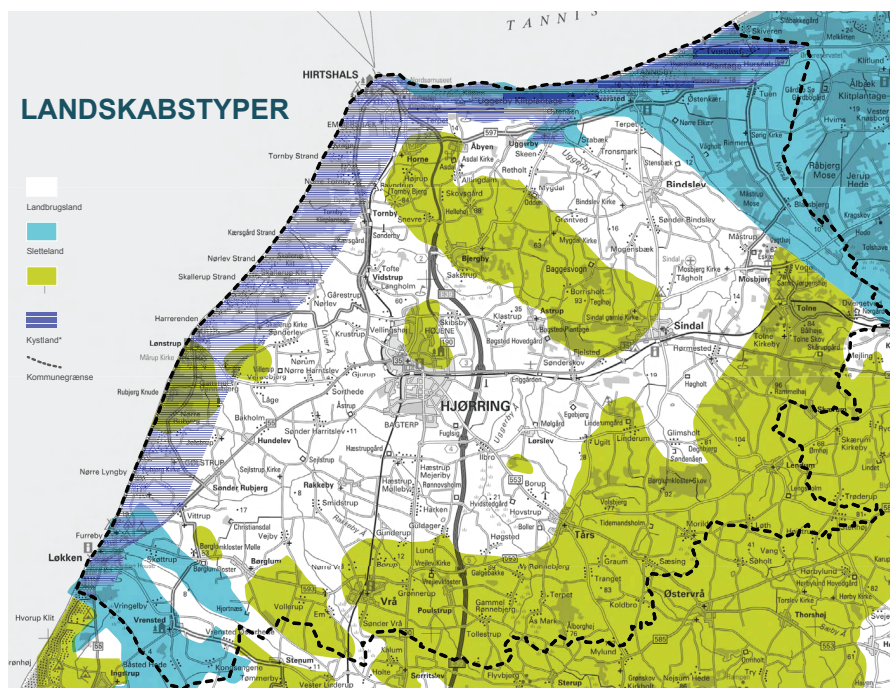
Hjørring Kommunes landdistriktsstrategi har konkret fokus på tre indsatsområder, nemlig friluftsliv, fysisk fremtoning og infrastruktur, og de opdeles yderligere i otte fokusområder. Med strategien søger man således at få etableret et mere sammenhængende og omfattende stisystem i landdistrikterne, ikke mindst på grund af de gavnlige effekter, som det kan have for turisterhvervet. Fokusområdet ’digital infrastruktur’ er tilsvarende orienteret imod udbredelsen af tidssvarende bredbåndsforbindelser for at skabe bedre mulighed for fx hjemmearbejdspladser, hvilket 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 etableringen af 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 samlende organ’ (landsbyråd, borgerforening eller foreningssamvirke). For det andet har Landsbyforum varetaget en pulje til vedligeholdelsesformål, og endelig har der været en egentlig projektpulje under Udvalget for Landdistrikt, 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.

Guiden henvender sig til borgere, der går med ønsker eller planer om en eller anden form for byggeri i det åbne land, herunder også byggeri til erhvervsformål. Borgerne kan orientere sig i guidens kortmateriale for at se, hvilken landskabstype deres ejendom er lokaliseret i. Fire landskabstyper er anvendt i kortlægningen: landbrugsland, slette-land, bakkeland og kystland (se figur 5.2). Guiden giver en beskrivelse af de landskabelige kvaliteter og oplevelsesværdier, der knytter sig til hver landskabstype. Der gives også et overblik over de særlige hensyn ved byggeri i de forskellige landskabstyper samt muligheder og udfordringer. I guidens afsluttende hovedafsnit gives et bud på, hvordan byggeprojekter i det åbne land kan gribes an gennem en proces i tre faser bestående af landskabsanalyse, projektudvikling og samspilsanalyse. Idéen er, at de eksisterende landskabelige kvaliteter og oplevelsesværdier analyseres inden byggeprojektet udformes. Når projektet er udviklet og beskrevet, analyseres det, hvordan byggeriet spiller sammen med det eksisterende landskab. Formålet er at finde ud af, ”*hvordan projektet kan placeres og udformes, så der opstår et positivt samspil med landskabet*” (Hjørring Kommune, 2012: 39).



Figur 5.2 Landskabstyper ifølge Hjørring Kommunes arkitekturguide for landdistrikterne (Hjørring Kommune, 2012: 12).

5.3. LANDZONEADMINISTRATIONENS ORGANISERING OG ARBEJDS- PROCESSER

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 Nordjyllands 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 et elektronisk sagssystem.

For ansøgeren af en landzonetilladelse foreligger en vejledning på kommunens hjemmeside. Her kan en erhvervsdrivende indledningsvist undersøge, om hans eller hendes projekt kræver landzonetilladelse. Kommunens praksis gennemgås kortfattet for erhvervsmæssige anvendelsesformer. Det fremhæves, at sagsbehandlingen er individuel, og at man kan kontakte kommunen om sit anliggende. Klagemuligheder beskrives, men der er ikke oplysninger om trin i sagsbehandlingen og om sagsbehandlingstiden. De seneste afgørelser er tilgængelige elektronisk, men der er ikke yderligere vejledende eksempelsamlinger.

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 lokalisering 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 byggelinjer, 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 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.

Nogle ansøgere vælger ikke at gå videre efter den indledende dialog med kommunen. Sager kan således ”afgøres” i denne dialog. I nogle af disse tilfælde har kommunen egentlig udtrykt forventning om, at en ansøgning vil resultere i tilsagn, men ansøger vælger alligevel ikke at gå videre med sagen. I andre tilfælde er der reelt tale om afslag, som dog ikke resulterer i en skriftlig afgørelse. Det drejer sig blandt andet om erhvervsprojekter, som er af en sådan karakter og størrelse, at de med reference til kommunens overordnede plangrundlag med sikkerhed må henvises til et af kommunens erhvervsområder. Landzonemedarbejderen formidler kontakten til de relevante personer i erhvervsrådgivningen og kommunens grundsalg. Sagens konklusion anføres i kommunens sagsystem.

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, foretages 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 beslutes, 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. Igen kan justeringer af projektet komme på tale med indsendelse af opdateret ansøgningsmateriale. I de sager, hvor der har været bemærkninger af negativ karakter fra naboerne, indskrives kommunen ofte vilkår i tilladelsen, der skal imødekomme bemærkningerne. Det kan eksempelvis være krav til byggeriets udseende, højde eller beliggenhed, eller krav til beplantninger, parkering eller adgangsforhold.

I meget få tilfælde beslutes 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 tiltrække offentlighedens opmærksomhed. I den undersøgte periode har det eksempelvis været tilfældet i en sag om en fodboldgolfbane, hvor landzoneadministrationen ikke havde relevante fortilfælde 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.

I nogle sager bliver det gennem oplysningerne i ansøgningen klart, at der er tale om et projekt af en størrelse og karakter, som vil være lokalplanpligtigt. Ansøger informeres om processen for udarbejdelse af lokalplaner og rådgives eventuelt i forhold til muligheder for at tilpasse projektet, så det kan gennemføres uden lokalplanlægning. Hvor det ikke er muligt, afgøres sagen med et afslag begrundet i lokalplanpligt. I denne type af sager har planafdelingen allerede været involveret i sagens vurdering og overtager herefter det videre sagsforløb med ansøger. I nogle sager sker denne videreformidling inden den formelle sagsbehandling. Det er altså ikke i alle sager af denne art, at der foreligger en skriftlig afgørelse.

Sagsbehandlingstiden for formelle ansøgninger varierer, idet der kan være flere på hinanden følgende fremsendelser af dokumentation. Nabohøringer forlænger desuden sagsbehandlingstiden, især i tilfælde hvor de resulterer i bemærkninger, der skal imødekommes af ansøger. Sagsbehandlingen af erhvervssager varer normalt fra to til fem må-

neder. 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 landdistrikterne.

I Hjørring Kommune er der siden kommunalreformen i 2007 registreret 969 landzone-sager, 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 perioden 2007-2014.

| Afgørelse | % |
|--------------------------------|----------|
| Tilladelser efter § 35 | 48 |
| Tilladelser efter § 37 | 16 |
| Tilladelser efter § 35 og § 37 | 2 |
| Delvise tilladelser | 2 |
| Tilladelse ikke påkrævet | 7 |
| Forhåndstilkendegivelser | 2 |
| Afslag | 3 |
| Lokalplanpligt | 3 |
| Varslede afslag | 7 |
| Opgivne sager | 5 |
| Sager uden afgørelse | 5 |
| I alt | 100 |

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 varierende form, fem procent blev opgivet undervejs, uden at der blev givet hverken varslede afslag eller positive forhåndstilkendegivelser. 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 notere, at den pågældende periode har været præget af økonomisk krise, hvor virksomheder måske har valgt at lægge investeringer på is.

Tabel 5.2: Ansøgninger om erhvervsrelaterede landzonetilladelser fordelt på brancher i Hjørring Kommune i perioden 2007-2014. I alt 150 sager.

| Erhvervskategori | % |
|--|-----|
| Håndværksvirksomhed (inkl. autoværksteder mv.) | 16 |
| Turisme- og fritidsrelaterede erhverv | 32 |
| Forbrugerorienteret handel og service i øvrigt | 11 |
| Erhvervsorienteret handel og service | 5 |
| Uddannelse, sundhed og sociale virksomheder | 22 |
| Industriel produktionsvirksomhed | 5 |
| Kreativ produktionsvirksomhed | 8 |
| I alt | 100 |

Det er også interessant at se på branchefordelingen af de ansøgte sager, og den fremgår af tabel 5.2. Hovedparten af ansøgningerne vedrører turisme- og fritidsrelaterede aktiviteter, herunder hesterelaterede faciliteter (ridebaner, hestepensioner, ridehaller, mv.), ferieejligheder, og forskellige former for outdoor anlæg til aktiviteter som fodboldgolf, motocross og paint ball. I gruppen af virksomheder inden for uddannelse, sundhed og det sociale område finder vi overvejende botilbud og opholdssteder henvendt til udsatte grupper, især blandt unge. Håndværksvirksomheder omfatter eksempelvis tømrer-, murer- og autoværksteder, og de udgør en relativt mindre del af sagerne i Hjørring Kommune. I gruppen af forbrugerorienteret handel og service ses blandt andet gårdbutikker og andre mindre butikker, især i landsbyer. Kreativ produktionsvirksomhed omfatter især gallerier og værksteder til kunst og kunsthåndværk. Der er i den sammenhæng en tendens til, at der samtidig drives kursusvirksomhed på ejendommen.

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 erhvervsområder 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 infrastrukturel tilgængelighed til den tiltænkte brugerreds, opnår tilsagn medmindre hensyn til planlægning, miljø, landskab eller andet taler imod. Det drejer sig især om ridehaller og ridebaner orienteret imod en lokal brugerreds.
- 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 servicereleaterede iværksættere 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 landzonemedarbejderens 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 bymønstre.

5.5. UDVALGTE LANDZONESAGER

5.5.1 TILLADELSE TIL ETABLERING AF YXENGÅRD I TORNBY KLITPLANTAGE

Beskrivelse af erhvervsformål: Yxengård er en lejrplads og et udendørs læringsrum med løbende, brugerinvolverende opbygning af et antal jernalder-inspirerede bygninger. Virksomheden med det relaterede navn Yxenborg ApS er en outdoor aktør, som udbyder pædagogiske forløb henvendt til skoleklasser, unge med særlige behov, spejdere, virksomheder, mv.

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 naboerne."*

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
- Revideret ansøgningsmateriale 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.

Sagsredegørelse: Sagens historik går tilbage til 2004, hvor Yxenborg opstod som projekt. Idéen var at opføre en ringborg i fuld skala, som både skulle agere scene for turisme, socialpædagogiske aktiviteter og naturvejledning. Den vision er stadig en del af projektet, som dog i mellemtiden har beskæftiget sig med aktiviteter i mindre skala. I 2007 fik ansøger således brugsret fra Naturstyrelsen til et afgrænset område på en halv hektar i Tornby Klitplantage. Arealet fik navnet Yxenggaard, og intentionen var at opbygge en jernalder-bebyggelse mellem træerne. Yxenborg refererer altså til virksomheden og det endnu ikke realiserede ringborgsprojekt, mens Yxenggaard refererer til den nuværende projektlokalitet og den bebyggelse, som er etableret her. På Yxenggaard-lokaliteten blev der gennemført diverse socialpædagogiske aktiviteter med rollespil som omdrejningspunkt. Aktiviteterne rettede sig imod almindelige skoleklasser, børn med særlige indlæringsmæssige behov og udsatte børn og unge. Sideløbende er Yxenggaard blevet benyttet af den lokale rollespilsforening til dens arrangementer, herunder et månedligt åbent rollespils-arrangement under navnet Yxenskovens Hemmelighed.

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 skovlovstilladelse og en landzonetilladelse. Efter at have fået den uformelle brugsrets aftale med Naturstyrelsen Vendsyssel begyndte ansøger i samarbejde med lokale rollespillere og den Aalborg-baserede rollespilsklub TroA at søge om at få realiseret Yxenggaard-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 Yxenggaard, 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 2010 blev der ansøgt om skovlovstilladelse. Denne proces blev langvarig, og først i starten af 2013 blev tilladelsen givet. Ifølge ansøger var problemet, at det var svært at skabe den nødvendige forståelse af projektet blandt de embedsmænd, der behandlede sagen. Naturstyrelsens lokale repræsentanter blev inddraget og kom til at spille en vigtig rolle i dialogen med det centralt placerede embedsværk, som havde det sidste ord i afgørelsen.

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 friluftsmål i alt slags vejr og hele året."* Der henvises desuden til, at området i Naturstyrelsen Vendsyssels driftsplan er udlagt til såkaldt 'eventyrskov'.

I tilladelsens begrundelse lægges der vægt på, (1) at projektet styrker borgernes friluftsliv 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.

Landzonetilladelsen blev søgt umiddelbart efter, at der var givet skovlovstilladelse. Sagsbehandlingstiden var her ca. tre måneder. I løbet af den periode var der en omfattende dialog mellem ansøger og kommunale medarbejdere. Den foregik dels via telefon og mail og dels via møder og besøg i Tornby Klitplantage. Med skovlovstilladelsen som grundlag var den kommunale forvaltning som udgangspunkt indstillet på at muliggøre projektet, men projektets særlige karakter viste sig alligevel at være en udfordring at håndtere. I sagsbehandlingen blev byggesagsbehandlerne inddraget, så landzonesag og byggesag blev gennemført som ét sammenhængende sagsbehandlingsforløb. Efter projektets realisering er dialogen med de kommunale sagsbehandlere videreført i takt med, at byggeriet skrider frem.

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 beslutninger 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 forsøget på at finde en balance, hvor projektet kunne gennemføres som tiltænkt uden at komme i konflikt med lovgivningen. Brugen af kulturhistorisk autentiske byggemetoder viste sig også at være en udfordring i forhold til bygge Lovgivningen. 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 farver, (2) at bevare og vedligeholde arealets bevoksning, (3) at faciliteterne er offentligt tilgængelige, (4) at arealet ikke må benyttes til fester, og (5) at arealet til enhver 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 friluftaktiviteter."* 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 besøgte 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 igangsættes forholdsvist 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 udtryk 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 udefrakommende 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

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 forholdsvist fladt landbrugsområde med spredt bebyggelse. I Hjørring Kommunes arkitekturguide for landdistrikter defineres landskabstypen da også som 'landbrugsland'.

Naboforhold: Ud over en række gårde langs Lønstrupvej er der på Stensgårdvej umiddelbart nord for ejendommen en mindre klynge af boliger. Der blev foretaget naboorientering og partshøring blandt 17 naboer. Det resulterede i en del kritiske bemærkninger, en underskriftindsamling imod projektet, og efterfølgende en klage til Natur- og Miljøklagenævnet.

Sagsbehandlingsforløb:

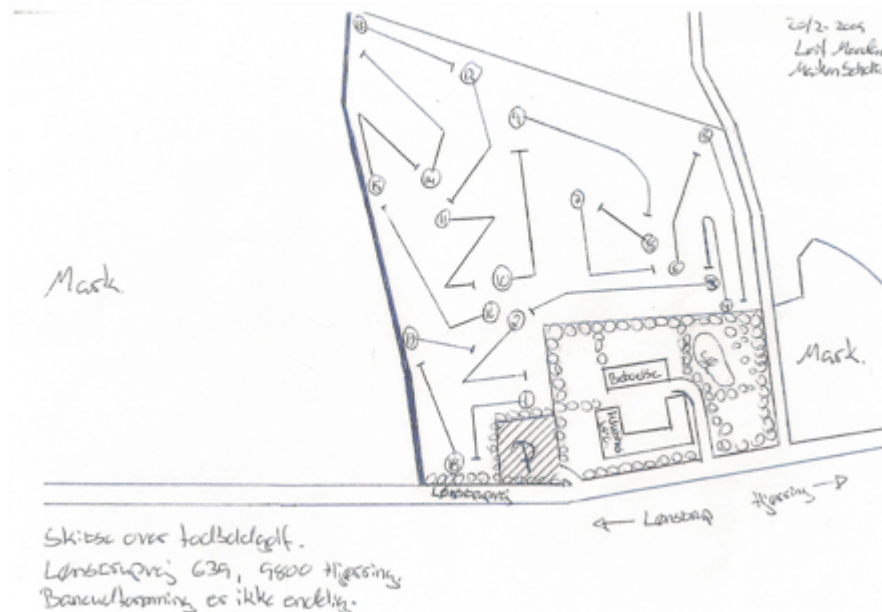
- Ansøgning indsendes 10. september 2008 efter forudgående samtale med landzoneadministrationen.
- Møde med ansøger 4. februar 2009.
- Udvalgsbehandling #1 i Plan- & Miljøudvalget 16. marts 2009. Beslutning: lokalplanpligt. Ansøgningen frafaldes efterfølgende.
- Ansøger anmoder 13. oktober 2009 om, at sagen genoptages.
- Udvalgsbehandling #2 i Plan- og Miljøudvalget 22. marts 2010. Beslutning: ikke lokalplanpligt.
- Revideret ansøgningsmateriale indsendes 15. juli 2010.
- Naboorientering/partshøring udsendes 20. juli 2010.
- Møde med ansøger 13. september 2010.
- Revideret ansøgningsmateriale indsendes i oktober 2010.
- Landzonetilladelse meddeles 2. november 2010.
- Tilladelsen indklages af naboerne og overføres til Natur- og Miljøklagenævnet 1. januar 2011.
- Natur- og Miljøklagenævnet stadfæster tilladelsen 1. februar 2011.



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 landzonetilladelse til antikvitetsbutik og privat daginstitution, primært med henvisning til trafikale hensyn vedrørende daginstitutionen.

I februar 2009 blev der afholdt møde mellem ansøger og landzoneadministration, hvor ansøger redegjorde yderligere for projektet. Det drejede sig om at forklare, hvad aktiviteten indebærer, og hvordan en fodboldgolfbane tager sig ud i landskabet. Her blev banen i Sunds benyttet som illustration. Som opfølgning på mødet blev ansøgningsmaterialet konkretiseret med en kortskitse af det tiltænkte banedesign og angivelse af forventet besøgstal. På mødet blev ansøger desuden anbefalet at forsøge at finde en alternativ placering af banen med henblik på at indpasse projektet i forhold til retningslinjerne i Regionplan 2005 og det bymønster, der er defineret i Kommuneplan 2009.



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

Sagen blev derefter udvalgsbehandlet i marts 2009. Administrationens vurdering i grundlaget for udvalgsbehandlingen var, at projektet indebar lokalplanpligt, men at en sådan ville være problematisk, fordi den ville være i strid med retningslinjer i regionplanen og kommuneplanen. Begge indeholder retningslinjer for placeringen af ferie- og fritidsanlæg. På baggrund af disse vurderede administrationen, at en fodboldgolfbane med et forventet årligt besøgstal på 3000 til 5000 gæster burde placeres i tilknytning til enten én af bymønstrebyerne eller i områder, der i kommuneplanen er udlagt til formålet. Der blev også lagt vægt på, at der ca. 2,5 km fra ejendommen ligger en golfbane og en fiskepark, som fodboldgolfbanen med fordel kunne samlokaliseres med for at undgå unødigt spredning af fritliggende ferie- og fritidsanlæg. Det var dog kun placeringen og ikke projektet i sig selv, der lå til grund for den negative vurdering. Administrationens endelige vurdering er således, at *"ud fra en helhedsvurdering kan administrationen, uanset de gode intentioner for udviklingen af turismeerhvervet og i landdistriktet, ikke anbefale, at der udarbejdes et nyt plangrundlag på dette sted til fodboldgolfbanen, fordi det ikke er i tråd med regionplanens retningslinjer eller med bymønstret i Hjørring Kommune."* Udvalgets afgørelse var at udsætte sagen indtil der forelå mere viden om den lignende sag fra Sunds.

Ansøger valgte efter udvalgsbehandlingen 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 parallelle sag fra Sunds ved Herning. Undersøgelsen omfatter baner i Herning, Jammerbugt, Silkeborg, Varde og Ikast-Brande*

Kommuner. Undersøgelsen viser, at alle de undersøgte baner er etableret på baggrund af en landzonetilladelse meddelt på en række vilkår.” På den baggrund ændrede administrationen sin tidligere vurdering om lokalplanpligt og åbnede mulighed for, at projektet kunne behandles som landzonesag. Kommunens landzoneadministration fastholdt dog, at banens placering var uheldig, og at den på det grundlag ikke kunne anbefale, at der blev givet landzonetilladelse. Administrationens indstilling til udvalget var altså et afslag. Udvalgets beslutning var at meddele landzonetilladelse, men at der forinden skulle gennemføres naboorientering.

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 hørevidde af banen. Det resulterede i en række overvejende negative tilbagemeldinger fra naboerne på Stensgårdsvej umiddelbart nord for den tiltænkte bane. Deres bekymringer omhandlede støj, forstyrrelse af privatlivet og risikoen for ’vildfarende fodbolde’. I det hele taget blev ’fred og ro’ nævnt i nabobemærkningerne som en bosætningsmæssig kvalitet, der bør tages hensyn til.

I september 2010 blev der afholdt et møde med ansøger med henblik på at klarlægge, hvordan nabobemærkningerne kunne imødekommes. Ansøger reviderede og genindsendte ansøgningsmaterialet, hvorefter landzoneadministration foretog den endelige vurdering af sagen. I november blev der meddelt en landzonetilladelse, hvor hensynet til naboerne blev forsøgt imødekommet gennem en række vilkår. Det drejede sig om etablering af beplantning langs skellet til naboejendommene mod nord og øst, et banedesign hvor der altid sparkes væk fra disse naboskel, begrænsning på åbningstiden (10.00-18.00), samling af opholdsfaciliteter omkring den eksisterende bebyggelse og forbud imod belysning af banen. Derudover blev der af hensyn til landskabsinteresserne stillet vilkår om, at der ikke må opstilles reklameskilte, at al parkering skal foregå på parkeringspladsen og at der kun må anvendes simple naturmaterialer i afdæmpede naturlige farver. Der blev i vilkårene også henvist til Naturbeskyttelseslovens bestemmelser om skiltning, og der blev stillet krav om, at anlægget skal fjernes senest et år efter ophørt brug.

Denne afgørelse blev indklaget til Natur- og Miljøklagenævnet af naboerne. Klagen blev behandlet i januar 2011, og i februar stadfæstede nævnet kommunens tilladelse. I klagen blev der henvist til forvaltningens anbefaling om afslag i forbindelse med udvalgsbehandlingen. Derudover mente klagerne, at projektet krævede udarbejdelse af kommuneplantillæg og lokalplan, og at det var i strid med intentionerne i planloven. Nævnets stadfæstelse af tilladelsen blev begrundet med, at projektet ikke *”indebærer så væsentlige ændringer af miljøet, at etableringen forudsætter lokalplanpligt.”* I afgørelsen blev det også vurderet, at *”støj fra trafik og aktiviteterne i øvrigt med de stillede vilkår ikke går ud over, hvad der kan tåles i området”*, og slutteligt blev der henvist til, *”at ejendommen ifølge den overordnede planlægning ikke er omfattet af landskabs-, natur- eller kulturinteresser.”*

Efter nævnets afgørelse blev fodboldgolfbanen etableret og åbnet i sommeren 2011. Siden da har ansøger i 2013 søgt om landzonetilladelse til at udvide åbningstiden med tre timer. Formålet var at gøre det muligt for kunderne at benytte banen efter normal arbejdstid i hverdage. Den ansøgning blev afvist af kommunen med henvisning til, at vilkårene i den oprindelige tilladelse blev stillet af hensyn til naboerne. Ansøger indklagede denne afgørelse til Natur- og Miljøklagenævnet, som igen stadfæstede kommunens afgørelse.

5.5.3 AFSLAG TIL EL-VIRKSOMHED MED HUSSTANDSMØLLER OG SOLENERGI

Beskrivelse af erhvervsformål: Virksomhederne EL-service Nord ApS og KM Solar A/S ønskede at opstille et demonstrationsanlæg for husstandsmøller (3 stk.), solenergianlæg (50 m² på taget af de nye bygninger) og energirigtigt byggeri (800-1000 m²) på ejendommen. Det ville indebære nedrivning af de eksisterende bygninger, som skulle erstattes af energirigtigt byggeri. En del af de eksisterende bygninger er overflødigjorte driftsbygninger.

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

Sagsredegørelse: Ansøger driver virksomheden KM Solar A/S, som er beliggende i Hjørring, og han er samtidig el-installatør i virksomheden El-Service Nord ApS, der er lokaliseret i Sindal. Begge er etableret på erhvervsarealer i byzone. El-Service Nord ApS er et konventionelt elektriker-firma, der beskæftiger sig med en bred vifte af opgaver inden for faget. KM Solar A/S specialiserer sig i salg og opsætning af husstandsvindmøller, solenergi-anlæg og LED belysning.

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 energirigtig 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 nyopført 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 nærtliggende 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 erhvervsprojekt, som hører til i et erhvervsområde og derfor videreformidles til kommunens grundsalg og erhvervsrådgivning. Men sagen er også et eksempel, der sætter fokus på bestemmelserne om overflødiggjorte driftsbygninger. Eksisterende byggeri må ibrugtages 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 ERHVERVSRETTEDE LANDZONEADMINISTRATION

Hjørring Kommunes planlægning og strategier af forskellig art afstikker rammerne for udviklingen af de erhvervsmæssige aktiviteter i landzonen. Helt overordnet ønsker kommunen fortrinsvist en erhvervsmæssig vækst og udvikling i de større bycentre. Men der åbnes for, at der kan finde en stedsafpasset erhvervsudvikling sted i landsbyerne og landdistrikterne fortrinsvist i eksisterende bygninger og i tilknytning til eksisterende aktiviteter. Kommunen har ikke foretaget en definition af ”vanskeligt stillede områder”, og der findes heller ikke præciseringer af, hvilke former for erhverv der kan udvikles i landzonen. Man kan konkludere, at planerne giver en overordnet pejling for landzoneadministrationen, men at der ikke findes et præcist administrationsgrundlag for den enkelte sag.

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 ansøgning, 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 konsolidering af praksis.

Langt hovedparten af 150 erhvervsrettede sager fra 2007 til 2014 har fået landzonetilladelser. Det kan observeres, at mange ansøgninger vedrører forskellige former for servicerettede 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 erhvervsprofilen 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 gennemgås mere detaljeret.

6.2. STRATEGI- OG PLANLÆGNINGS-DOKUMENTER FOR LANDZONEN

6.2.1 KOMMUNEPLANSTRATEGIEN OG ERHVERV I LANDDISTRIKTERNE

Planstrategien i Vejen Kommune blev vedtaget i december 2011, og den nuværende kommuneplan er fra december 2013. Derudover er der i 2009 vedtaget en turismepolitik samt i 2011 en erhvervs politik. I december 2012 udgav kommunen desuden en temaplan for landdistrikter. Uden for den formelle planlægning, men med tæt forbindelse til temaplanen er der udarbejdet lokale udviklingsplaner for 21 lokalsamfund i landdistrikterne. I oktober 2014 er der på baggrund af en byrådsbeslutning i marts 2014 etableret et landdistriktsudvalg med fem medlemmer fra byrådet og seks repræsentanter for landdistrikternes lokalområder.

Kommuneplanstrategien er udviklet i samarbejde med de øvrige fem kommuner i Trekantområdet (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

Med temaet 'bæredygtig landbrugsudvikling' forholder planstrategien sig til landbrugets strukturændringer og de afledte planlægningsmæssige udfordringer. Der henvises først og fremmest til, at de enkelte bedrifter bliver større og herunder også med en dertil hørende større bygningsmasse, og at markdrift og husdyrhold nu kan adskilles med grundlag i den reviderede landbrugslov. Der lægges vægt på at få udpeget særligt værdifulde landbrugsområder med henblik på at sikre landbrugets investeringssikkerhed. Derudover besluttet det, at strukturændringernes indflydelse på landskabet skal følges op gennem fastlæggelse af principper for store driftsbygningers placering og arkitektur: *"Vi vil opstille en række principper for placering af store bygningsanlæg i det åbne land og principper for arkitektur.(...) Principperne skal sikre, at det sker på en sådan måde, at hensynet til landskab, natur, miljø og lokalsamfund varetages"* (Vejen Kommune & Trekantområdet, 2011: 15).

Landbrugets strukturændringer spiller også ind på temaet 'Landdistrikterne i balance', hvor opmærksomheden rettes mod den overflødiggjorte bygningsmasse i form af både driftsbygninger og boliger: *"En bæredygtig udvikling på landet sker gennem renovering af de bestående bygninger og genanvendelse af overflødiggjorte landbrugsbygninger til nye virksomheder og aktiviteter, der ikke medfører miljømæssige gener for de omkringboende"* (Vejen Kommune & Trekantområdet, 2011: 16f). Derudover er der fokus på den demografiske udvikling, hvor Trekantsområdet som helhed oplever befolkningsvækst, men hvor der er stor forskel på udviklingen i landdistrikter og byer. Bosætning prioriteres således sammen med muligheden for udvikling af små ikke-miljøbelastende iværksættervirksomheder i landdistrikterne. Endelig lægges der vægt på at *"værne om og sikre adgangen til landskabs- og naturværdierne og de mangfoldige kulturmiljøværdier i landdistrikterne"* (Vejen Kommune & Trekantområdet, 2011: 17).

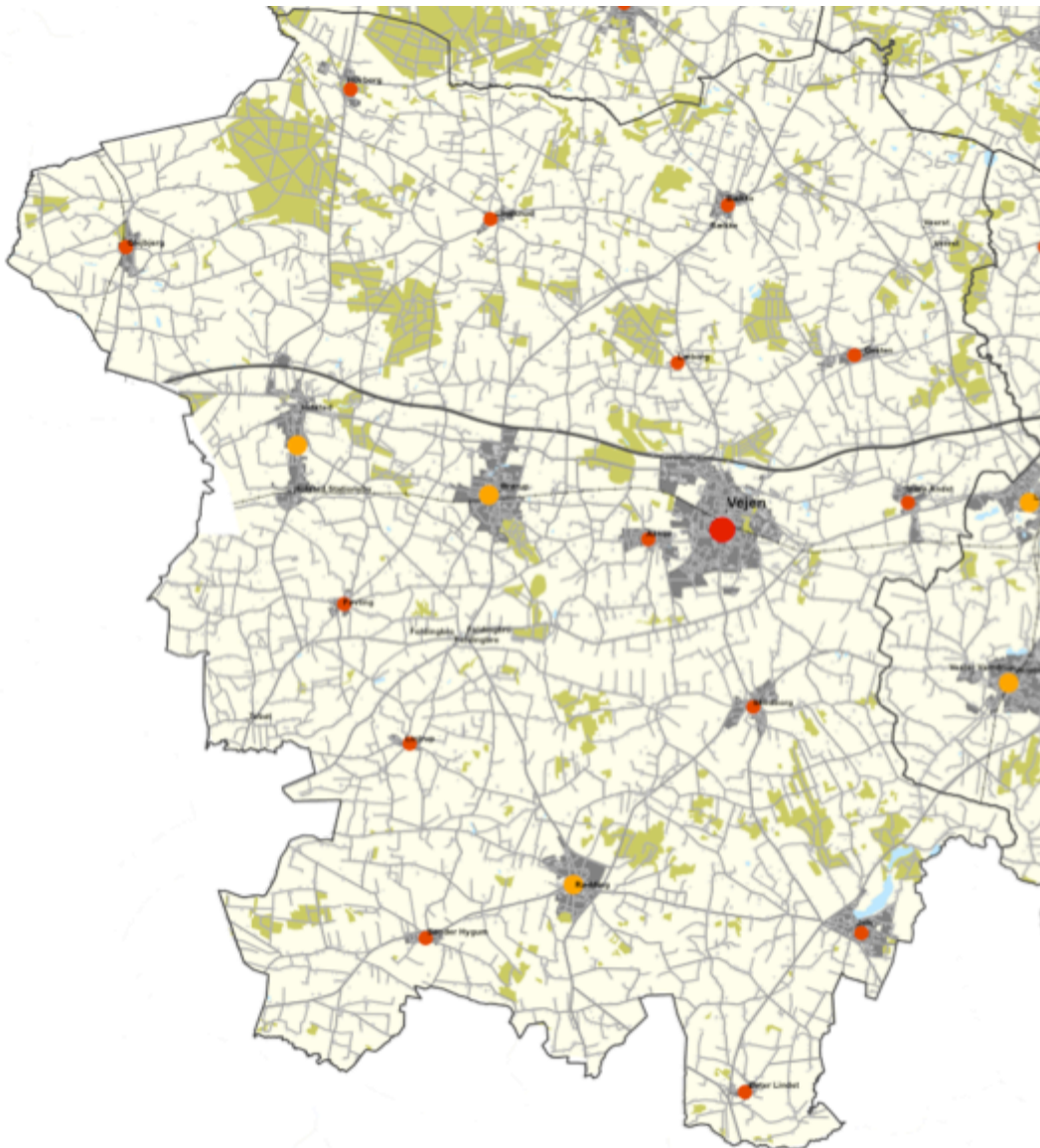
I den lokale planstrategi for Vejen Kommune behandles derudover følgende tværgående temaer: (1) Erhverv og turisme, (2) Bosætning, (3) Sundhed og grøn planlægning, og (4) Infrastruktur.

Under temaet 'Erhverv og turisme' tilføjes en mere specifik intention til den fælles strategi om *"at skabe muligheder for eksisterende virksomheder i landdistrikterne, hvor det er muligt"* (Vejen Kommune & Trekantområdet, 2011: 22f). På turismeområdet ønsker man at skabe muligheder for en aktiv benyttelse af kommunens naturområder. Denne opgave søges løftet i samarbejde med UdviklingVejen og landdistrikternes enkelte lokalråd. Der peges specifikt på Hærvejen, Kongeåen og Sønderskov som geografiske afsæt i indsatsen, hvori også højskolerne i Askov og Rødding forventes at spille en ikke nærmere defineret rolle. Temaet tager udgangspunkt i kommunens turismepolitik.

I forbindelse med temaet 'Bosætning' beskrives Vejen som en udpræget pendlerkommune med god tilgængelighed til både Trekantområdets arbejdsmarked i øst og Esbjergs i vest. Kommunen vil tiltrække pendlerfamilier, og det konstateres, at en del af disse har bosat sig i kommunens landdistrikter. Samtidig identificeres vandringer fra land til by dog som en bosætningsmæssig udfordring særligt i forhold til opretholdelse af serviceniveauet, og overskuddet af boliger skal der tages hånd om. Indsatsen i landdistrikterne tænkes udført gennem medinddragelse og lokalt engagement. Kommunen vil således *"udvikle mulighederne i landdistrikterne gennem dialog med de lokale aktører, herunder udpege de landsbyer og bebyggelser, hvor den reviderede planlovs mulighed for boligbebyggelse kan realiseres"* (Vejen Kommune & Trekantsområdet, 2011: 25).

Temaet 'Sundhed og grøn planlægning' vedrører også landdistrikterne og har en naturlig sammenhæng med turismeområdet. Adgangen til naturens rekreative værdier og aktivitetsmuligheder skal fremmes gennem *'en sammenhængende grøn infrastruktur af gang- og cykelstier'* på tværs af byer og landdistrikter. Det udspecificeres, at der i landdistrikterne skal *"skabes sammenhæng mellem småbyerne ved hjælp af stier, rundture omkring byerne, forbindelser til oplevelses-steder i det åbne land og forbindelser fra den lille by til den nærmeste større by"* (Vejen Kommune & Trekantsområdet, 2011: 27). Endvidere er det intentionen at udarbejde en 'Natur- og Byrumspolitik' der skelner mellem byerne, de bynære områder og det åbne land. Kommunens grønne infrastruktur skal kortlægges i udviklingen af denne politik. Disse tiltag er relevante for erhverv i landdistrikterne, fordi de er faciliterende for turisterhvervet.

Det sidste tema i den lokale planstrategi er 'Infrastruktur'. I forhold til erhverv i landdistrikterne er det først og fremmest af betydning, at *"Vejen Kommune vil arbejde for, at en parallelmotorvej til E45 placeres således, at den vil understøtte erhvervsudvikling og bosætning i Vejen Kommune"* (Vejen Kommune & Trekantsområdet, 2011: 29). Det ønske hænger sammen med kommunens øvrige strategi med at koncentrere erhvervsudviklingen i områder med nærhed til motorvejen.



Figur 6.1: Bymønsteret i Vejle Kommune ifølge kommuneplanen.

6.2.2 KOMMUNEPLANEN

Ligesom planstrategien er også kommuneplanen blevet til i samarbejde med trekantområdetets øvrige kommuner. Det er således kun dele af kommuneplanen, der er særegen for Vejle. Bymønsteret udpeges i tre niveauer på tværs af de seks kommuner. I Vejle Kommune er der ud over hovedbyen Vejle to centerbyer og 14 lokalbyer. Centerbyerne er sammen med hovedbyen beliggende i den transportkorridor, der fra øst til vest gennemskærer kommunen med motorvej og jernbane. Denne korridor har kommunen udpeget som primært fokusområde for lokalisering af fremtidig erhvervsudvikling. Det understreges således, at kommunen vil *"arbejde for, at de primære erhvervsarealer skal være beliggende langs E20 i tilknytning til byerne Brørup, Holsted og Vejle."*

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 bebyggelse, så oplevelsen af forskellen mellem land og by sikres"* (s. 75).

For at imødekomme de udfordringer, som identificeres i planstrategien mht. landbrugets strukturændringer, fastlægges der i kommuneplanen retningslinjer for områder til landbrugsmæssig anvendelse, lokalisering 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 aktive ferskvandsdambrug 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 tyndtbefolkede 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 erhvervsvirksomheder i det åbne land. Det beslutes, 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, Komtek og Terkelsen).

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 emballageproducent, en entreprenørforretning, en produktionsvirksomhed inden for spildevandsrensning og en fødevarer virksomhed. 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 opstarte 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 spirer 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 i landdistrikterne. Derfor vil vi understøtte muligheden for udvikling af erhverv i tiloversblevne landbrugsbygninger, når det er foreneligt med miljø, landskab og natur.”*

6.2.3 TEMAPLAN FOR LANDDISTRIKTER

Vejen Kommune har i december 2012 udgivet ’Temaplan for landdistrikter’, hvori kommunens politik for landdistrikter udspecificeres. Der udpeges fire indsatsområder: (1) livet på landet, (2) naturen omkring os, (3) erhverv og turisme, og (4) organisering og kommunikation. De tre første indsatsområder er tematiske aspekter af landdistriktsudviklingen, imens det sidste er et tværgående indsatsområde. Her redegøres der for, hvordan målsætningerne skal opnås gennem dialog og samarbejde mellem forskellige aktører. De opstillede indsatser for ’erhverv og turisme’ ligger i tråd med kommuneplanen og planstrategi, men peger også på mere specifikke indsatser. For det første skal UdviklingVejen spille en særlig rolle både i forhold til rådgivning af erhvervsvirksomheder i landdistrikterne og i forhold til konkrete initiativer på turismeområdet. Desuden lægges der vægt på at etablere tætte relationer mellem kommunen, UdviklingVejen og LAG Vejen: *”Med udgangspunkt blandt andet i LAG-Vejens udviklingsstrategi er der en tæt dialog mellem Vejen Kommune, UdviklingVejen og LAG-Vejen med henblik på at fremme erhvervsprojekter for eksempel vedrørende lokale fødevarer virksomheder eller forskellige former for servicevirksomheder”* (Vejen Kommune, 2012: 17). Det besluttet også, at der skal igangsættes *”en oplysningskampagne om mulighederne for en prioriteret anvendelse af tiloversblevne landbrugsbygninger”* (s. 17).

Til at understøtte temaplanen har de 21 lokalråd i Vejens landdistrikter hver især forestået udarbejdelsen af lokale udviklingsplaner, hvori ønsker og visioner blandt aktører i de enkelte lokalsamfund klargøres. Udviklingsplanerne er ikke formelle plandokumenter, men de fungerer som et borgerinddragende redskab, der skal bringe både planlægning og landzoneadministration tættere på lokalsamfundene. De fleste af udviklingsplaner fokuserer ikke eksplicit på erhvervsudvikling, men har et bredere sigte, der kredser om levevilkår i lokalområderne. I enkelte tilfælde udtrykker man dog ønske om at sikre overlevelsese- og udviklingsbetingelser for det eksisterende erhvervsliv. Det er mest udtalt i Sdr. Hygum, hvor lokalrådet i et afsnit om handel og erhverv skriver: *”Hygum har et varieret erhvervsliv, hvor landbrug, håndværkere og servicefag er repræsenteret. Vi*

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

Temaplanen nævner også udpegningen af en landdistriktskoordinator. Dennes funktion er præciseret i temaplanen: *”Vejen Kommunes landdistriktskoordinator fungerer som kontaktperson, tovholder eller koordinator i samspillet mellem lokalrådene og kommunens afdelinger. Desuden samarbejder landdistriktskoordinatoren med LAG-Vejen og deltager som observatør i LAG-Vejens bestyrelsesmøder”* (Vejen Kommune, 2012: 19). Koordinatoren er placeret i Udvikling & Erhverv.

6.2.4 LANDDISTRIKTSUDVALG

I temaplanen besluttes 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.”* Udvalget består af fem byrådsmedlemmer og seks repræsentanter for landdistrikternes lokalområder. Hovedopgaverne er udover udmøntningen af den nuværende temaplan at udarbejde forslag til en revideret temaplan samt at indgå i et tæt samarbejde med den lokale LAG. Udvalget får også ansvar for administrationen af tre forskellige udviklingspuljer med sigte mod kommunens landdistrikter. Det drejer sig om en tilskuds- og projektpulje til lokalrådene, LAG-puljen og en anlægspulje til lokalrådene. I budget 2014 beløber puljerne sig samlet til knap kr. 1,4 mio. Landdistriktsudvalget er organiseret under økonomiudvalget og er knyttet tæt til Udvikling & Erhverv. Udviklingschefen fungerer således som sekretær i udvalget.

6.3. LANDZONEADMINISTRATIONENS ORGANISERING OG ARBEJDS- PROCESSER

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. I tråd med kommunens organisering af landzoneadministrationen er vejledningen placeret som et underpunkt i den sektion af kommunens hjemmeside, der omhandler byggeri. I vejledningen opridses zonesystemet 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 forventes

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 lovteksten 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."*

Landzonemedarbejderen oplever kun sjældent, at den første kontakt med en borger er en formel ansøgning. Når det sker, er der ofte tale om sager, hvor der slet ikke er behov for en landzonetilladelse. Den første kontakt er altså typisk en uformel henvendelse. Ofte ved ansøger ikke, at der skal søges om landzonetilladelse, men henvender sig med henblik på en byggetilladelse. Efterhånden som sagerne kommer ind, foretages en foreløbig vurdering, og i de tilfælde, hvor det viser sig at være en landzonesag, er der fokus på at behandle den del af sagen hurtigt, så byggesagen kan igangsættes. Hvis der ses bort fra enkelte langstrakte sager, lå den almindelige og gennemsnitlige sagsbehandlingstid i den undersøgte periode på lidt under to måneder.

I behandlingen af de formelle ansøgninger inddrages Natur- og Landskabsforvaltningen ofte med henblik på at få en vurdering af projektets landskabelige implikationer. Denne høring foregår rutinemæssigt. Mængden af sager er så begrænset, at der kun sjældent opstår mindre sagspukler.

Det er i denne fase, at der foregår en rådgivning af ansøger. Den omhandler ofte problemer med relation til især beliggenhed, størrelse og tagbeklædning. I de tilfælde gives der konkrete råd og anbefalinger om tilpasninger, der vil være fremmende for at kunne give en tilladelse. Når det endelige ansøgningsmateriale er indhentet, vurderes det, om der skal foretages nabohøring. Dette redskab anvendes dog relativt sjældent.

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-

tilladelse, har det således ikke været muligt at opsøge systematisk. Den begrænsede tilgængelighed er ikke et resultat af manglende sagsregistrering. Ved en grundigere gennemgang af kommunens samlede byggesagssystem ville det således i princippet være muligt at udsortere et mere dækkende datasæt, men der vil være tale om en yderst tidskrævende proces.

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 maskinhandelen har direkte tilknytning til landbrugserhvervet. I begge disse sager blev tilladelserne desuden givet med henvisning til en gældende lokalplan for virksomhederne.

Landzonetilladelserne i Vejen Kommune er oftest kortfattede og anvender standardiserede formuleringer, som rutinemæssigt går igen på tværs af sagerne. Ofte angives der ikke en egentlig begrundelse for tilladelsen. I stedet er der et afsnit om 'baggrund for tilladelsen. Heri anføres det først, hvilke planlovsparagraffer der ligger til grund for afgørelsen. Derefter oplyses det, om der er foretaget nabohøring, herunder en kort begrundelse for beslutningen, samt om ejendommen efter kommuneplanens afgrænsning er beliggende i det åbne land eller inden for en landsbyafgrænsning. I nogle tilfælde suppleres disse oplysninger med en kort beskrivelse af projektet.

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

Beskrivelse af erhvervsformål: Eurofins Miljø A/S ved Brørup er en laboratorievirksomhed, der bredt servicerer miljøsektoren med laboratorieanalyser, blandt andet inden for temaerne jord, grundvand, spildevand, bygningsmaterialer, luftemission og støj. Virksomheden er en del af Eurofins-gruppen, der har afdelinger på fire lokaliteter i Danmark. Internationalt har Eurofins laboratorier i 37 lande. Udover laboratorieaktiviteter er der i Brørup-afdelingen også placeret administration. Eurofins-gruppen overtog virksomheden i 2005 ved opkøbet af konkurrenten Steins Laboratoriums miljøaktiviteter, der siden slutningen af 1980'erne havde haft aktiviteter i Brørup, fra 1992 udelukkende på Ladelundvej.



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 1980'erne og har i den mellemliggende periode fået landzonetiladelser 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.



Figur 6.3: Illustrering af ny arealanvendelse fra Lokalplan 242.

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 beskæftiget 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 medregnes, 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 rammeområdes bestemmelser 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 tilladelse til, at op til 20 % af byggeriet kan 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 bebyggelse 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, reflekterende 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 nuværende lokalisering.

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 planlægningsprocessen udtaler Eurofins direktør i Danmark, Svend Aage Linde: *"Da vi i 2012 fik mulighed for at sikre fremtidig udvidelsesmulighed for vores laboratorievirksomhed i Vejen tog kommunen udfordringen op og sørgede 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 offentliggjort 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 erhvervsvirksomheder 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)



Figur 6.5: Visualisering af bygningsovervejelser fra redegørelsen 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 skrotvirksomhed, 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.

Forhold til planlægning og andre myndigheder: Vejen Kommune gav oprindeligt landzonetilladelse i november 2011. Tilladelsen blev indklaget af Dansk Naturfredningsforening Vejen til Natur- og Miljøklagenævnet, som i september 2012 ændrede afgørelsen til et afslag.

Sagsredegørelse: I maj 2011 blev Vejen Kommune kontaktet af ansøger, der forespurgte 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 opførelse 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 stuttedriften.

Ansøger fulgte anbefalingen og indsendte en formel ansøgning, hvori det blev anført, at ejendommen ville blive opkøbt, så det opfyldte 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.

Tilladelsen blev annonceret, og i løbet af høringsperioden indklaget til Natur- og Miljøklagenævnet af Dansk Naturfredningsforening Vejen. Ved nævnets behandling af sagen havde ansøger stadig ikke købt ejendommen, men afventede en endelig afklaring. I klagen blev der sået tvivl om, hvorvidt stutteridriften var af et omfang, der kunne kategoriseres som landbrugsmæssigt erhverv. Samtidig blev det påpeget, at byggeriet i kombination med naboejendommen ville blive et voldsomt element i landskabet, og at formålet ikke harmonerede med kommuneplanen, hvor området er udlagt til landbrugsformål.

Nævnet gav medhold til klageren og ændrede tilladelsen til et afslag. I afgørelsen lød det blandt andet: *”Efter en samlet vurdering finder Natur- og Miljøklagenævnet ikke, at opførelse af en ridehal med den ansøgte størrelse og til den ansøgte anvendelse, er forenelig med de planlægningsmæssige og landskabelige hensyn, som skal varetages ved landzoneadministrationen. Det forhold, at der i forvejen ligger en større og meget synlig hal på naboejendommen ændrer ikke herved.”* Nævnet gjorde i sine bemærkninger især meget ud af, at afgørelsen afhang af, om der var tale om privat eller erhvervsmæssig stutteridrift. Sidstnævnte ville ikke kræve tilladelse, fordi det falder ind under de undtagelser, som er opstillet i planlovens § 36 om bygninger, der er nødvendige for landbrugsdriften. Men eftersom Vejen Kommune havde behandlet sagen efter § 35 konkluderede nævnet, at kommunen må have vurderet, at der var tale om privat stutteridrift. Dermed betød størrelsen af ejendommens jordtilliggende ikke noget for afgørelsen. Nævnet baserede i stedet sin vurdering på en forretningsplan for stutteriet, som ansøger havde stillet til rådighed. Nævnet konkluderede på det grundlag, *”at den ansøgte hal skal bruges til en virksomhed, der hovedsageligt skal bestå af opstaldning, undervisnings- og tilridningsaktiviteter, og at den planlagte stutteridrift ikke på det foreliggende grundlag har sådant omfang eller en sådan professionel og kommerciel karakter, der normalt kræves efter nævnets praksis.”*

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 byzonenlokalisering.

6.6. OPSAMLING OM VEJEN KOMMUNES ERHVERVSRETTEDE LAND- ZONEADMINISTRATION

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 sig i den transportkorridor, der gennemskærer kommunen fra øst til vest i form af motorvej og jernbane. Der sættes 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 landbrugsbygninger og håndtering af eksisterende erhvervsvirksomheder i landzonen. Der er en vilje til at sikre genanvendelse af den bygningsreserve, der er til rådighed, men i planafdelingen er man samtidig opmærksomme på, at kun en forholdsvist lille andel af den overflødiggjorte bygningsmasse reelt er interessant for erhvervsvirksomheder.

De eksisterende erhvervsvirksomheder 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 landzonetilladelser. Den kommunale landzoneadministration i den ny Vejen Kommune står her med en udfordrende arv fra de gamle kommuner, som man forsøger at varetage inden for planlovens rammer. De foretrukne redskaber har til dette formål været rammeområder og landzone-lokalplaner, der sikrer virksomhederne de udvidelsesmuligheder, der efterspørges. Dette er illustreret gennem casen om Eurofins Miljø A/S øst for Brørup.

I tillæg 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 udmøntning. 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 forhåndsdialog 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 landzonetilladelse.



7. LANGELAND KOMMUNES PLANLÆGNING OG LANDZONE- ADMINISTRATION

7.1. INDLEDNING

I dette afsnit redegøres for Langeland Kommunes planlægningsmæssige tilgang til erhvervsudviklingen i landdistrikterne. Indledningsvist behandles kommunens overordnede planlægningsstrategi og erhvervspolitikkerne med særlig fokus på landdistrikternes udviklingsmuligheder. Herefter følger en beskrivelse af tilgang og proces i landzoneadministrationen. Kommunens konkrete sager om erhverv i landdistrikterne gennemgås og analyseres først med et helhedsblik og derefter med tre konkrete cases, som giver et mere uddybende billede af sagstyper og behandling. Her indgår både to sager, som har fået tilsagn, og én sag, der har fået afslag.

7.2. STRATEGI- OG PLANLÆGNINGSdokumenter for Landzonen

De strategier og planer, der tegner retningen for Langeland Kommune er især Planstrategi 2012, Kommuneplan 2013 og Langeland Atlas. I dette afsnit præsenteres hovedindholdet i de strategier og planer, som er retningsgivende for Langelands Kommunes arbejde med erhvervsudvikling i landdistrikterne og behandlingen af konkrete landzonsøgninger.

7.2.1 KOMMUNEPLANSTRATEGIEN OG ERHVERV I LANDDISTRIKTERNE

Kommuneplanstrategien for Langeland blev vedtaget i maj 2012 og har fire fokusområder i forhold til revision af kommuneplanen: Bosætning, fritid, erhverv og havneudvikling. Planstrategien er opbygget på baggrund af en evaluering af den tidligere planperiode, der var den første efter kommunesammenlægningen i 2007. Der indgår status med identifikation af Langelands udfordringer og potentialer, samt en vision for fremtiden. Visionen består af syv tematiske indsatsområder: Udformning af by- og havneområder, placering af boliger, arbejdspladser, butikker, offentlige institutioner, trafik, grønne områder, livskvalitet, sundhed og kulturarv. Ligesom i forrige planstrategi lægges der dog vægt på, at bosætning udgør *"det vigtigste og altovervejende tværgående tema for Langelands fremtidige udvikling"* (Langeland Kommune, 2012: 5).

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

Planstrategiens implikationer for kommunens planlægning er udfoldet i kommuneplanens indledning, hvor de syv indsatsområder - *Helhedsorienterede visioner, De fysiske rammer, Markedsføring og branding, Service, Events og aktiviteter, Natur og kultur, Erhverv og iværksætteri* behandles mere detaljeret. Den gældende kommuneplan for Langeland trådte i kraft i april 2014.

Under indsatsområde 7 behandles temaet Erhverv og Iværksætteri, som sætter de overordnede visioner for erhvervsudviklingen. Vægtningen af mindre virksomheder kombineres med et mål om at tiltrække pendlere med arbejdsplads på Fyn og i Trekantsområdet. Kommunen ønsker altså en sammenkobling af det lokale og regionale arbejdsmarked, så bosætningen kan øges uafhængigt af lokal generering af arbejdspladser. Der fokuseres således på boligudbuddet, infrastrukturen og den kollektive trafik i kombination med førnævnte orientering imod erhvervsudvikling i mindre skala. Det betyder ikke, at kommunen afstår fra at udlægge nye erhvervsarealer eller fra at forsøge at gøre sig attraktiv for virksomhedslokalisering. Der er i højere grad tale om en erkendelse af, at Langelands økonomiske fremtid ikke alene kan sikres igennem erhvervsudvikling, men må kombineres med bl.a. pendlerbosætning. Mobilitet er dermed en vigtig faktor i kommunens strategi.

Fokus rettes grundlæggende imod at sikre overlevelsese- og udviklingsbetingelser for de erhverv og virksomheder, der allerede findes i kommunen. Derudover peges der på *'iværksættere 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:

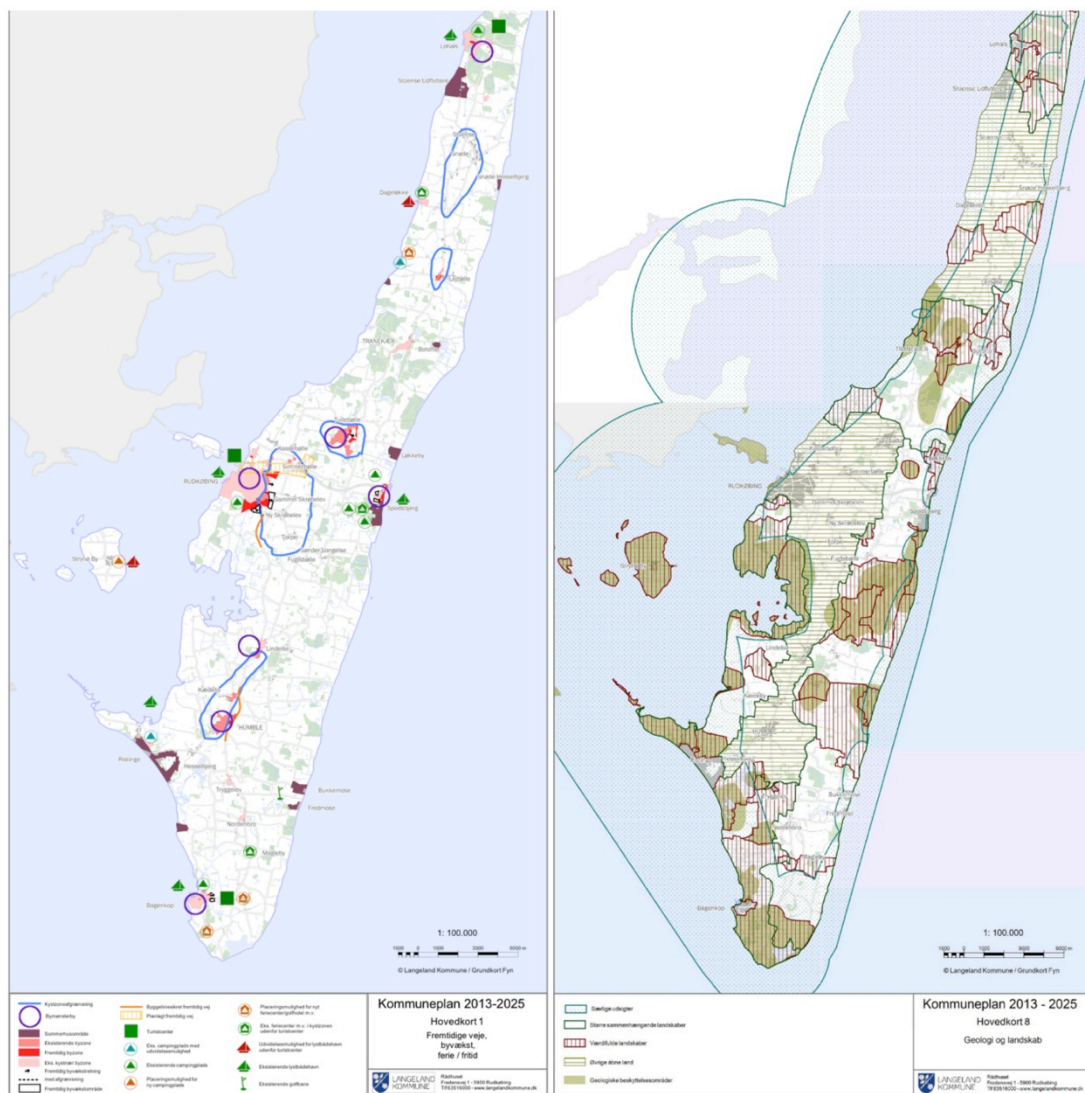
- *"at tiltrække mindre nye virksomheder og iværksættere inden for fremtidens erhverv – herunder eksempelvis de kreative erhverv, private serviceerhverv og turisme*
- *at tiltrække mindre virksomheder, hvor koblingen erhverv, kultur og turisme – såkaldt oplevelsesøkonomi - understøttes*
- *at understøtte 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 turismeerhverv, detailhandel og event udbydere"* (Langeland Kommune, 2013a: 35).

Der lægges desuden op til, at der udarbejdes en decideret erhvervspolitik. Branchemæssigt vægtes turisme og fritid særlig højt. Det er erhverv, som i forvejen står for en relativt stor andel af kommunens arbejdspladser, og de opfattes som et område med potentielle for yderligere udvikling. I tillæg til udpegningen af, hvilke erhvervssegmenter der er i fokus afstikkes der en retning for samspillet mellem kommune og erhvervsliv: *"Samarbejdet mellem de private virksomheder og kommunen er af grundlæggende betydning for indsatsen for at fremme en positiv erhvervs- og beskæftigelsesudvikling. Det er derfor kommunalbestyrelsens mål fortsat at styrke og udvikle dette samarbejde"* (Langeland Kommune, 2013a:18).

Kommuneplanens hovedstruktur rummer en redegørelse for en række emner for planlægningen, hvoraf tre afsnit er af særlig interesse for erhvervsudviklingen: Byudvikling, Ferie & Fritid samt Bebyggelse og Erhverv i det åbne land. Det specificeres, at der skal sættes på at tiltrække vidensbaserede erhverv tilpasset den aktuelle befolkningsmæssige sammensætning. Der nævnes her virksomheder inden for IT, fritid og turisme, og at de fysiske rammer og rammebetingelser skal videreudvikles og tilpasses nye erhvervsmæssige behov. Geografisk udpeger kommuneplanen syv bymønsterbyer, hvor fremtidig byudvikling koncentrerer. Rudkøbing tildeles en særlig status, og der lægges op til, at erhvervsudvikling og egentlig industri i større skala skal koncentrerer her, og at større eksisterende virksomheder skal sikres en plads ved evt. udvidelse. Kommunen lægger især vægt på adgang til infrastruktur og mindskelse af miljøgener, der kan konflikte med anden arealanvendelse.

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

vest langs de to hovedlandeveje på øen. Landsbyernes befolkningsmæssige størrelse spænder fra Tryggelevs 200 indbyggere til Tullebølles 790 indbyggere. Bymønstret og lokalisering af arealudlæg til erhverv er indtegnet på kortet til venstre i figur 7.1. Nye erhverv søges i videst mulige omfang placeret inden for allerede udpegede erhvervsområder, som findes i Rudkøbing og de 6 andre landsbyer omfattet af bymønstret som vist på kortet. Den erhvervsmæssige restrummelighed uden for Rudkøbing findes i hhv. Humble og syd for Rudkøbing med arealer på henholdsvis 46.500 m² og 70.500 m² (Langeland Kommune, 2013a: 20). Specifikt for turisterhvervet udpeges også konkrete lokaliteter, hvor kommunen åbner mulighed for etablering af nye eller udvidelse af eksisterende feriecentre, campingpladser og lystbådehavne. For ferie- og turisme er det målet, "at der skal skabes rammer for en forøgelse af turismen" og "at udviklingen på ferie- og fritidsområdet i det væsentlige skal ske på en sådan måde, at natur-, miljø- og kulturværdierne bevares, forbedres og udvikles."



Figur 7.1: Bymønstre (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 tiltrækker såvel friluftslivet 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 der sig 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 samtidig skal finde en bæredygtig måde at materialisere sig på.

De mange værdifulde landskaber og geologiske interesseområder kendetegner således Langeland Kommune, hvor hovedparten af kommunen er beliggende i kystnærhedszone 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 hensigtserklæring *"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.

Af kommuneplanen fremgår, at der på tværs af indsatsområder er en udvidet opmærksomhed på landskab, geologi og kulturarv. Det stiller især landzoneadministrationen på en særlig opgave, ikke kun ved udpegning af områder til nye erhverv, men også i forbindelse med landbrugsproduktionens udvikling. Problematikken med udvidelser og udflytninger af gårde skaber således dilemmaer i forbindelse med nye placeringer i det åbne land. Kommunen har derfor i 2011 afsluttet en landskabskarakterkortlægning, der har mundet ud i en udpegning af 16 områder med unik landskabskarakter, som skal forstås som samspillet mellem naturgrundlaget, arealanvendelsen, og de rumlige og visuelle forhold. Denne kortlægning er indarbejdet i kommuneplanens retningslinjer for byggeri og anlæg samt kulturmiljøer i det åbne land, som stiller mere restriktive krav til både arealanvendelse og konkret udformning. Områderne er samlet på hovedkort 8, der er vist til højre i figur 7.1.

7.2.3 LANGELAND ATLAS OG LANDSKABSATLAS LANGELAND

I tillæg til kommuneplanen findes to kortlægninger, der udpeger særlige landskabelige interesseområder i Langeland Kommune. Det ene er Langeland Atlas, som har fokus på kulturmiljøer i forbindelse med kommunens bygningsmasse, og det andet er Landskabsatlas Langeland, der er en formidling af landskabskaraktermetoden anvendt på kommunens mange landskabstyper. Langeland Atlas og landskabskaraktermetoden udgør en del af grundlaget for den kommunale planlægning.

Langeland Atlas blev offentliggjort i december 2002, og er en videreudvikling af kommuneatlassene, der blev udarbejdet for at kortlægge bevaringsgrader af kommunernes bygningsmasse. Det nye atlas, der er udarbejdet i et samarbejde mellem de tre gamle Langeland-kommuners embedsmænd, repræsentanter fra Kulturarvstyrelsen og en lokal følgegruppe, rummer kortlægning af bygninger og de landskabelige sammenhænge, der binder særlige kulturmiljøer sammen. Atlaset er tænkt som et værktøj i det daglige arbejde med bevaring og fornyelse af Langelands fysiske rammer. Følgegruppen har formuleret en række anbefalinger om, at der skal udarbejdes bevarende lokalplaner, at kortlægningens resultater skal formidles og tilgængeliggøres via GIS redskaber på internettet, og at landskabelige karakteristika for det åbne land som beplantninger ved vejsving, stendiger og hækplantninger skal søges fastholdt.

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"* (Kulturarvsstyrelsen, 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 kommuneplanteamater 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"* (Kulturarvsstyrelsen, 2002: 87).

Landskabsatlas Langeland er af nyere dato, men er tilsvarende udarbejdet i et samarbejde mellem kommunen, Naturstyrelsen og en lokal inspirationsgruppe. Atlaset er udgivet i 2014 og er et led i kommunens arbejde med at udvikle nye borgerinddragelsesmetoder. Formålet er ikke blot at kortlægge Langelands værdifulde landskaber, men også at fremme en offentlig forståelse for værdierne, og for hvordan disse kan benyttes. Hovedformålet er altså at redegøre for landskabets indhold, så det kan forstås af ikke-fagfolk. Udgangspunktet for dette landskabsatlas har været en kortlægning baseret på landskabskaraktermetoden, en metode udviklet i 2005 til brug for fagfolk i den kommunale planlægning. Naturstyrelsen skriver på sin hjemmeside om redskabet: *"Formålet med landskabskaraktermetoden er at vise, hvilke landskaber vi især skal passe på, når det åbne land bliver forandret. Og metodens resultater kan indgå i behandling af sager om det åbne land - f.eks. byudvikling, landzonetilladelser og forvaltningsplaner"* (Naturstyrelsen, n.d.).

7.3. KOMMUNALE SAMARBEJDER MED FOKUS PÅ TURISME- OG ERHVERVSUDVIKLING

7.3.1 TURIST- OG ERHVERVSFORENINGEN LANGELAND

I tråd med Langeland Kommunes fokus på turisme og småerhverv 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-

nens hjemmeside linkes der direkte til foreningen, som hjælper iværksættere og erhvervsdrivende med 1) afklaring af problemer, 2) forretningsplan og konceptudvikling, 3) støtte og muligheder for finansiering, samt 4) netværk og lokale samarbejder. Derudover samarbejder foreningen med Væksthus Syddanmark, der yder specialistrådgivning. Foreningen fremstår i øvrigt som initiativtager, koordinator og inspirator samt konkret udøvende praktiker og repræsentant for turismen og det øvrige erhverv på øen og eksternt.

Samarbejdet med Turist- og Erhvervsforeningen spiller en vigtig rolle i den erhvervsrettede landzoneadministration, fordi en del af den problemafklaring, som foreningen hjælper iværksættere med, netop går ud på at afklare potentielle problemer med indhentning af de nødvendige myndighedstilladelser, herunder ofte landzonetilladelse. Landzoneadministrationen er altså ikke ene om at varetage 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.

Kommunen har fra 2012-2015 været associeret medlem af den fynske organisation Udvikling Fyn, der i starten af 2012 blev etableret som en selvstændig enhed mellem fem fynske ejerkommuner med det formål at styrke det fynske turist- og erhvervsliv. Hovedfokus er rettet mod at skabe transparens og en fælles ressourcemæssig indsats koncentreret omkring de styrkepositioner, som Fyn besidder. Medlemskabet har givet adgang til netværksopbygning og kompetenceudvikling samt deltagelse i fælles markedsføringsfremstød som fx Destination Sydlyn. Langeland Kommune har i lighed med andre mindre fynske kommuner imidlertid valgt at ophøre med at være associeret medlem pr. januar 2015 på baggrund af en politisk beslutning i november 2014. En organisationsændring i Udvikling Fyn har medført en ny strategi, der udelukkende fokuserer på større virksomheder i en erkendelse af, at varetagelsen af den mere basale erhvervsfacilitering af mindre virksomheder ligger bedre forankret i de enkelte kommuner. Mindre virksomheder og iværksætteri er netop kendetegnende for specielt Langeland Kommune, hvilket kan forklare valget om at stå uden for Udvikling Fyn.

I stedet satses der på to andre samarbejder. Det første er medlemskabet af Fremtidsfabrikken, hvis mål er *"at skabe vækst og en forøgelse af andelen af kreative iværksættere i de fire sydfynske kommuner Ærø, Langeland, Faaborg-Midtfyn og Svendborg."* Fremtidsfabrikken er et bud på, hvordan Sydlyn bedst skaber attraktive rammer for de kreative erhverv og deres samspil med det øvrige erhvervsliv. Samtidig skal Fremtidsfabrikken placere Sydlyn på Danmarkskortet som omdrejningspunkt for kreativ innovation og udvikling og derved tiltrække iværksættere fra resten af landet. Det andet er det tværkommunale samarbejde omkring Naturturisme I/S, der er et interessentskab ejet af de fire syd- og midtfynske kommuner – Langeland, Faaborg-Midtfyn, Svendborg og Ærø.

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 ARBEJDSPROCESSER

7.4.1 PRAKSIS I LANDZONEADMINISTRATIONEN

Organisatorisk er landzoneadministrationen i Langeland Kommune placeret som en del af afdelingen for infrastruktur. Varetagelsen af landzoneadministration foregår i et samspil mellem primært By- og Landskabsafdelingen og Byggeri. Der er tre landzonemedarbejdere ansat. Medarbejderne er meget erfarne og har oplevet flere planlovsændringer. Disse ændringer opfattes ikke som skelsættende, og de har ikke haft stor betydning for den løbende administration af det åbne land. Der er i højere grad fokus på konsolidering af den praksis, som administrationen igennem årene har opbygget. Denne bygger på en bred konsensus omkring beskyttelse af kommunens særlige landskabsværdier, der opfattes som et særligt potentiale for udviklingen.

Kommunikationen om landzonesager foregår ofte via en indledende telefonisk henvendelse, hvor landzonemedarbejderen på basis af virksomhedsejerens beskrivelse af projektet og stedet giver en foreløbig og indledende vurdering om sagens forventede karakter, herunder om den ønskede aktivitet er omfattet af anden lovgivning og om krav til ansøgningsmaterialets indhold. Derefter fremsender virksomhedsejeren typisk en formel ansøgning. Der foreligger her ikke en konkret viden om, i hvilket omfang ansøgere vælger at opgive deres forehavende, hvis vurderingen umiddelbart falder negativt ud på baggrund af en indledende dialog. Ofte har ansøger ved henvendelsen allerede været i en forudgående dialog med Turist- og Erhvervsforeningen omkring eventuelle problemer med indhentningen af landzonetilladelse. En af landzonemedarbejderne har som fast opgave at foretage en evt. faglig sparring med andre afdelinger, især i forbindelse med miljø- og byggesagsanliggender. Der foretages en konkret vurdering af om dette er nødvendigt.

Som en guideline for landzoneadministrationen har kommunen valgt at udforme et bilag til kommuneplanen med titlen: 'Praksis for administration af planlovens landzonebestemmelser i Langeland Kommune'. Heri redegør kommunen detaljeret for formål og processer i landzoneadministrationen. Af dette fremgår det, hvilke typer af ansøgninger om landzonetilladelse, der normalt kan forventes imødekommet, og hvilke der normalt vil resultere i et afslag. Teksten er hovedsagelig en gennemgang af de generelle landzonebestemmelser og tilhørende vejledninger, men er også væsentlige for erhvervsmæssig udvikling. Den tiltænkes at fungere som *"et opslagsværk, hvor borgerne kan se hvordan en given sag kan forventes afgjort"* (Langeland Kommune, 2013b: 4). Som vejledning til ansøgere er det dog alene muligt at få indsigt i, hvordan og på hvilket grundlag landzonesager vurderes. Teksten indeholder således ikke beskrivelser af sagsforløb og lignende.

Praksisbeskrivelsen angiver både overordnede retningslinjer for vurderingen af landzonestager og mere specifikke retningslinjer for forskellige anvendelsesformål, herunder erhvervsrelaterede aktiviteter. På det generelle plan fremgår det som følger: *"Inden meddelelse af landzonetilladelser til byggeri og anlæg vil der efter en konkret vurdering af de landskabelige og beskyttelsesmæssige interesser i området, de stedlige byggetraditioner og eventuelle kulturhistoriske værdier eventuelt blive fastlagt vilkår for byggeriets nøjere udformning og placering samt udseende, afskærmende beplantning, m.v."* (Langeland Kommune, 2013b: 86). Endvidere henvises der til planlovens bestemmelser om overflødiggjorte driftsbygninger: *"Med henblik på at give landområderne mere fleksible udviklingsmuligheder i landzonen er planlovens bestemmelser på landzoneområdet lempelige for så vidt angår udnyttelsen af tomme landbrugsbygninger til andre formål, herunder til forskellige erhvervsvirksomheder"* (Langeland Kommune, 2013b: 86f).

I den sammenhæng anføres det mere specifikt, hvilke typer af erhverv der er ønske om at fremme i nedlagte landbrugsejendomme, og dette giver alt andet lige et positivt signal til sådanne virksomheder. Disse erhvervstyper er: *"Håndværks- og industrivirksomhed, lager- og kontorformål mv. herunder f.eks. elektronikvirksomhed og konsulentfirmaer og andre liberale erhverv samt forenings- og fritidsformål, f.eks. lokalhistoriske foreninger, naturskoler og naturvejledningscentre"* (Langeland Kommune, 2013b: 29).

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 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 LANGELAND KOMMUNE

Langeland kommune har siden 2008 digitaliseret sagsdokumenter i forbindelse med landzoneadministrationen, og ved gennemgang af sagsdokumenter fra januar 2008 til oktober 2014, blev der fundet 38 relevante erhvervsrelaterede landzonesager. Alle landbrugsrelaterede ansøgninger er således frasortet. Det betyder også, at eventuelle stald-dørssalg og lignende ikke er medtaget i det indsamlede sagsmateriale, da disse betragtes som en del af landbrugsdriften. Samtlige sager er behandlet efter planlovens § 35, og som det fremgår af tabel 7.1, er der givet fire afslag i perioden. Ud af 38 ansøgninger for Langeland kommune er det værd at bemærke, at ganske mange ansøgninger er omfattet af anden lovgivning. Her er der især tale om naturbeskyttelseslovens § 15 vedrørende strandbeskyttelseslinjen.

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

| Afgørelse | % |
|--|----------|
| Tilladelser efter § 35 | 34 |
| Tilladelser efter § 37 | 0 |
| Afslag | 4 |
| Landzonetilladelser omfattet af anden lovgivning og særlige betingelser | % |
| Sommerhusloven § 2 | 3 |
| Campingreglement | 3 |
| Lokalplan | 29 |
| § 17 om skovbyggelinje | 15 |
| § 15 i Naturbeskyttelsesloven | 18 |
| Beliggende i EF habitatområde | 12 |
| Beliggende i område med beskyttede naturtyper | 5 |
| Tilladelse givet på særlige betingelser, herunder krav til fysik udformning og bopælspligt | 26 |
| Tilladelser i alt omfattet af anden lovgivning og særlige betingelser. | |
| Tallet angiver at nogle ansøgninger er omfattet af flere af de anførte parametre | 111 |

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

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

Ansøgninger til decideret erhverv omfatter i overvejende grad ferie- og turismeformål i nedlagte landbrugsbygninger, service- og kursustilbud, sundhedsservices samt udvidelser af eksisterende produktions- og håndværksvirksomheder. Den nøjagtige fordeling fremgår af tabel 7.2. De turisme- og fritidsrelaterede aktiviteter omfatter ferielejligheder i nedlagte landbrugsejendomme og museumsrelaterede anlæg og aktiviteter i det åbne land. I gruppen af virksomheder inden for uddannelse, sundhed og det sociale område finder vi overvejende rehabiliterings- og opholdssteder henvendt til udsatte grupper, herunder bosteder for unge, syge m.fl. Håndværksvirksomheder omfatter eksempelvis udvidelse af eksisterende tømrervirksomheder, men de udgør en relativt lille del af sagerne i Langeland Kommune. I gruppen af industriel produktion ses blandt andet ansøgning om udvidelse af en virksomhed, der producerer vejmarkeringer. Kreativ produktionsvirksomhed omfatter især gallerier og værksteder til kunstnerisk virke. Det er interessant, at der har været meget få ansøgninger til kreative erhverv og kontorformål, som er omfattet af Langeland Kommunes særlige indsatsområde for iværksætteri. Dette kan skyldes, at iværksættere måske vælger at etablere sig i byområderne og derfor falder udenfor gennemgangen af landzonesager. Der er ikke registreret ansøgninger til etablering af nye industrielle aktiviteter, hvilket afspejler Langelands kommunes generelle erhvervsprofil.

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 ophævelse af bopælspligt, hvor nye boligejere anvender bygninger som fritidshuse. Derudover er det kendetegnende for kommunen, at der er taget imod mange asylansøgere, der indkvarteres i både eksisterende bygningsmasse og midlertidige pavilloner 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 væsentligste 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 blandede 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 varmforsyning 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 erhvervsområder. Primært virksomheder med fare for afledte 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 annekser, 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 erhvervsområde 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 udvikling 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 eksemplificerer 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

Beskrivelse af erhvervsformål: The Island Retreat Strynø er en selvejende institution beliggende på en privat ejendom i den nordlige ende af øen. Dens serviceydelser er målrettet krigsveteraner, som har behov for enrum og rehabilitering i kortere eller længere perioder. Virksomheden er endvidere et treårigt pilotprojekt støttet af Veluxfonden. Ansøger ønsker at opstille seks 6 såkaldte ”sigøjnervogne”, der skal fungere som bosted for krigsveteranerne.

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.

Forhold til planlægning og andre myndigheder: Selve gården og haveanlægget er omfattet af lokalplan 63 for Strynø by og bygninger i det åbne land på Strynø og Strynø Kalv. Størstedelen af ejendommen er omfattet af strandbeskyttelse, og arealer langs kysten er en beskyttet naturtype. Derudover er hele ejendommen underlagt EF-fuglebeskyttelse og er et Habitatområde, reguleret af Naturbeskyttelsesloven. Langs skel mod naboer findes der beskyttede stendiger reguleret i medfør af Museumsloven.

Sagsbehandlingsforløb:

- Ansøgning modtaget den 16. juni 2013. Der ansøges om opstilling af seks sigøjnervogne/beboelsesvogne uden for planlagt område på Strynø Næbbevej 7 til brug for afholdelse af kurser i forbindelse med retreats.
- 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.
- Fremlagt til behandling den 19. august 2013 i Udvalget for Teknik, Trafik og Miljø.
- 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 ægtemanden 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 omgangskreds, 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.

The Island Retreat har haft en 7-årig opstartsfasen, der begyndte med en landzoneansøgning i 2007, hvor der blev anmodet om tilladelse til udbygning af en havestue på egen bolig til brug for fællesrum til retreatets sociale aktiviteter, samt opstilling af 10 beboelsesvogne i haven. I landzonetilladelsen ligger der efter ansøgers opfattelse en tilkendegivelse om tilsagn om byggetilladelse på dette grundlag, når projektet senere skal realiseres. Til at finansiere etableringsomkostninger søgtes LAG-midler, som ejerne modtog i 2009. I 2010 tilpasses projektet og målrettes specifikt mod krigsveteraner fra hele landet. Tidligere var det tænkt som et retreat i en lidt bredere forstand. Veteranerne arbejder blandt andet med at vedligeholde øens naturområder, når de er på retreat, og der er dermed etableret en win-win-situation som både landskab og retreatdeltager får mening af.

I 2011 ansøges om byggetilladelse til opstilling af 10 vogne, samtidig med at der ansøges om projektforlængelse hos Natur- og Erhvervstyrelsen. Ejer er her opmærksom på, at ansøgning om projektforlængelse er nødvendig, da en landzonetilladelse gives med den klausul, at det påtænkte projekt skal være igangsat inden 3 år efter landzonetilladelsen. Der modtages midler fra Friluftsrådets Tips- og Lottomidler, og i 2012 opstartes med støtte fra Velux Fonden et treårigt pilotprojekt for veteraner. På den baggrund oprettes i 2013 den selvejende institution Natur Retreat for Veteraner.

Dette skaber det endelige økonomiske grundlag for en igangsætning af virksomheden, og der ansøges herefter om en egentlig byggetilladelse til opstilling af beboelsesvogne via en landzonetilladelse. Landzoneadministrationen, der i mellemtiden er blevet i tvivl om det planmæssige grundlag for en tilladelse, vælger at sende sagen til politisk behandling i Udvalg for Teknik, Trafik og Miljø. Ansøger kontakter derefter det politiske udvalg direkte, idet der tidligere er givet en landzonetilladelse til samme formål. Der meddeles herefter tilladelse til opstilling af vogne på betingelse af, at *"Sigøjnervognene skal opstilles på et nærmere angivet areal landværts strandbeskyttelseslinien og kamufleres med mindst 5 meter bredt beplantningsbælte med løvfældende egstypiske træer."*

Siden slutningen af 2014 er der for alvor startet op med de korte grupperetreats. Natur Retreat for Veteraner har dog siden sensommeren 2012 løbende haft enkelte veteraner boende i kortere og længere tid i op til tre måneder. Virksomheden er på opfordring fra andre støttekommuner som de første i Danmark i gang med at blive godkendt som 'botilbud' af Socialtilsyn Syd. Det vil betyde, at kommunerne lovligt kan visitere veteraner til ophold hos Natur Retreat for Veteraner mod betaling.



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

Begrundelse i landzoneafgørelsen:

Af landzonetilladelsen fremgår det, at der er ansøgt om et pilotprojekt af 2½ års varighed. I redegørelsen står der, at *"Det er administrationens vurdering, at sigøjnervognene skal bruges til beboelse. Planloven åbner ikke mulighed for denne anvendelse, da det sidestilles med utilsigtet by-spredning i det åbne land. Hovedformålet med planlovsbestemmelserne er at modvirke byspredning/bebyggelse i det åbne land. Etableringen af helårs- og/eller fritidshuse og lignende skal så vidt muligt ske i de områder, der gennem planlægning er udlagt hertil",* og at *"Jf. Planloven kan en sådan aktivitet med en landzonetilladelse etableres i nedlagte avls- og driftsbygninger."* Endelig anføres det at *"Permanent opstillede beboelsesvogne skal overholde bygningsreglementets krav til boliger, og det er administrationens vurdering, at de ønskede vogne ikke kan overholde disse krav."*

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 konkrete 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 søsætning. Efter ansøgers udsagn 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 kontekst. Det fremgår af betingelsen for tilladelsen, at der skal 'kamoufleres med egnstypiske træer', hvilket indirekte betyder, at beboelsevognene vurderes som visuelt forstyrrende i landskabet. Da vognene ønskes opstillet 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

Beskrivelse af erhvervsformål: Ønske om indretning af indendørs værkstedsfaciliteter til gør-det-selv småreparationer af biler. Derudover tilbydes mekanikerservice fra ejer.

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 er 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:

- Ansøger tager telefonisk kontakt til Langeland Kommune i starten af 2008. Det oplyses, at der sandsynligvis ikke vil blive givet en landzonetilladelse.
- Der fremsendes et formelt afslag den 30. juni 2008.
- Samlet sagsbehandlingstid 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 hyrede 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 lokalfaciliteter. 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 kvadratmetre, 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 månedlig leje 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 nabo-bebyggelser.

Begrundelse i landzoneafgårelsen: Afslaget gives med følgende ordlyd: *"Det er infrastrukturens vurdering, at der er visse virksomheder, der erfaringsmæssigt har givet anledning til problemer, hvis de etableres i det åbne land. Det drejer sig specielt om cementstøberier, autoophuggere, mekanikere og forhandlere af brugte møbler. Disse erhverv kan derfor ikke tillades i landzonen, men henvises til områder i kommunen, der er planlagt/udlagt til disse formål."*

Af landzoneafgårelsen 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 før de nyeste lovændringer med udvidede mulighed for at give tilladelser til mindre industri og håndværksvirksomheder. Der henvises i denne case til Rudkøbings erhvervsarealer, 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

kunne stemme godt overens med Langelands bosætnings- og iværksætterstrategi. Der var mulighed for at give tilladelse efter planlovens § 37. Alligevel blev der givet afslag med henvisning til, at virksomhedstypen erfaringsmæssigt kunne give problemer. Bilværksteder af denne karakter kan miljømæssigt set indpasses under forudsætning af miljøgodkendelser på lige fod med for eksempel en tømrer med krav om overholdelse af både støjgrænser og krav om omgang med kemikalier. Der er også mulighed for at stille et vilkår om, at der ikke må etableres udendørs oplag. Sagen er også et eksempel på, at iværksættere i landdistrikter ofte er drevet af ønsket om at etablere deres virksomhed ved egen bopæl og her teste forretningskonceptet for eventuelt senere at flytte til et erhvervsområde.



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.

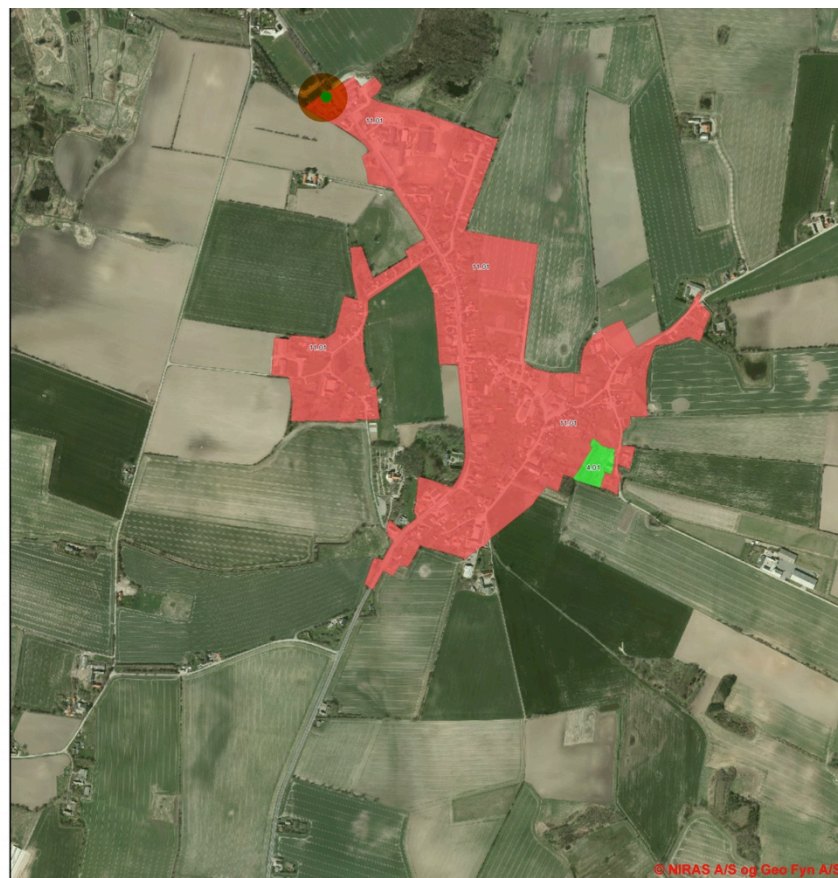
Naboforhold: Ejendommen har en nabo langs landevejen, idet tømrervirksomheden ligger som sidste bebyggelse i landsbyen. Bebyggelsen optager en relativt stor del af grunden, der således domineres af bebyggelse langs hele skellet mod naboen.

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.



Figur 7.6: Placering af tømrervirksomheden markeret med rød cirkel. Det markerede område udgør den lokalplanlagte del af Stoense.

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 voluminet 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 øens landskabsstatus i højsædet, ligesom hele kommunen er udnævnt til kulturarvskommune med mange beskyttede kulturmiljøer, der samlet set stiller nogle særlige krav til forandringer og påvirkninger af det eksisterende fysiske miljø. Kommunens planfokus er samtidig bosætning koncentreret om landskabelige herlighedsværdier, som den overordnede strategiske udviklingssatsning, ligesom der er ønske om at skabe en synergi imellem iværksætteri, pendling 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 landzonesagerne 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 kulturarvsværdier.

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 hidtidig 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 sagsbehandlingen, 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.

Langt hovedparten af de 38 erhvervsrettede landzonesager fra 2008 til 2014 har fået tilladelser. Mange ansøgninger vedrører forskellige former for turisme og ferieformål samt tilbud inden for sundhed og sociale virksomheder. Der er derudover, omend i mindre grad, tale om fastholdelse af eksisterende virksomheder i landsbyerne samt en konsekvent anvisning af nye industri-, fremstillings- og produktionsvirksomheder til erhvervsområder i byernes restrummeligheder dertil. Der spores endeligt en vis usikkerhed over for nye former for erhverv og iværksætteri, hvilket blandt andet afspejles af casen på Strynø. Det kalder måske på en tilpasning til nye redskaber, der kan medvirke til at indpasse nye virksomhedstyper i dynamiske landskabsløsninger.



8. TVÆRGÅENDE ANALYSE AF TRE KOMMUNERS ERHVERVS- RETTEDE LANDZONEADMINISTRATION

8.1. INDLEDNING

De tre foregående afsnit behandlede den erhvervsrettede landzoneadministration i Hjørring, Vejen og Langelands Kommuner. I dette afsnit ses resultaterne på tværs. 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 erhvervsstrategisk stillingtagen. Analyserne omfatter på den baggrund en gennemgang af praksis og resultater i den erhvervsrettede 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 erhvervsstrukturelt 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 indikeres, 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 hovedakse 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 bymønsterprincipperne, er adgangsforhold, synergi muligheder 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 lokaliseringen af erhverv. I tråd med strategien om centralisering er de mindre byer og landsbyerne i alle tre kommuneplaner i hovedsagen udpeget som bosætningsbyer.

Kommuneplanerne nævner generelt, at der som dominerende hovedregel ikke skal finde udlæg af nye erhvervsarealer sted i mindre byer. Vejen Kommune tager dog som den eneste af de tre kommuner entydigt stilling til nærmere angivne eksisterende virksomheder i landdistrikterne, og kommunen er eksplicit omkring, at der skal sikres disse virksomheder en fortsat udviklingsmulighed. Til det formål vælger kommunen at bruge kommuneplanrammer som et instrument. Hjørring Kommune udpeger rammer for et større indlandsferieområde og fastlægger bestemmelser for turismerelaterede virksomheder. Også dette ligger inden for planlovens principper og muligheder.

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, detailhandel, biogasanlæg, større husdyrbrug og til at identificere forskellige landskabstyper. 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 marginalt 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 erfaringsbaseret tradition og praksis. Administrationens ”hukommelse” er afgørende, både for sagsbehandlingskvaliteten 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 detaljeret 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 arbejds effektivitet 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 praksis, der har udviklet sig i landzoneadministrationen. Set fra ansøgers side forekommer dette som en vilkårlighed i sagsbehandlingen. Kommunernes praksis er muligvis internt konsistent, men er ikke i alle aspekter afstemt på tværs af kommuneskel.

I alle kommuner fremhæves det, at der i afgørelsen af en landzonesag indgår en konkret vurdering og afvejning i den enkelte sag. Kommunernes overordnede udviklings- og planstrategier indgår i tråd med planlovens principper for rammestyling som grundlag for vurderingen. Men erhvervsstrukturelle, landskabelige, miljømæssige og andre lokale forhold i landdistrikterne spiller også en rolle. Vejen Kommune har således ’arvet’ en række større virksomheder beliggende i landzone fra de gamle kommuner. For at servicere disse virksomheder bedst muligt er der opstået en tradition, hvor man søger at understøtte virksomhedernes fortsatte udvikling på deres nuværende lokalitet, selvom de almindeligvis skulle henvises til kommunens erhvervsområder. I Langeland Kommune har øens særlige landskabelige kvaliteter haft betydning for udviklingen af en praksis, der er særlig restriktiv over for specifikke erhvervstyper. I begge tilfælde har kommunerne imidlertid forsøgt at konsolidere praksis gennem de kommunale plandokumenter. I Vejen Kommune er det sket ved brug af rammeområder og landzonelokalplaner, og i Langeland Kommune ved hjælp af Landskabsatlasset, der fungerer som temaplan.

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-

materialet til gengæld organiseret anderledes, så landzoneadministrationen indgår i en bredere funderet vejledning om byggesager. Det sker i erkendelse af, at der set fra ansøgers perspektiv er tale om en byggesag, hvor der grundet beliggenheden også er brug for en landzonetilladelse. Også i Hjørring Kommune er vejledningsmaterialet mere overfladisk og fragmenteret end i Langeland Kommune. I alle tre tilfælde er der tale om, at informationsværdien for almindelige borgere og virksomheder næppe modsvarer det behov, der opstår i forbindelse med overvejelser om en erhvervsmæssig etablering eller udvidelse. I Vejen og Hjørring er detaljeringsgraden utilstrækkelig, mens den komplette vejledning i Langeland Kommune kan være svær for almindelige borgere at orientere sig i. Den fremstår i højere grad som en intern håndbog med oplysninger om forventelige afgørelser i forbindelse med forskellige typer af sager. Men den indeholder ingen information om sagsforløb og relevante procedurer undervejs.

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 påtænkte projekter. På det grundlag gives en vejledning til ansøger, der også om muligt indebærer en orientering om forventeligt udfald for en formel ansøgning, herunder sandsynlige forbehold og vilkår.

I den formelle sagsbehandling konsulteres sammenlignelige tidligere sager, og administratorerne benytter viden i andre forvaltninger og eksternt. Inddragelsen af andre kommunale embedsmænds faglighed er i nogle tilfælde systematisk og en rutinepræget 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 eksempelvis at fremsende yderligere oplysninger og ansøgningsmateriale.

Kommunerne benytter kun i begrænset omfang muligheden for at udvalgsbehandle landzonesager. Det sker typisk kun i sager, hvor der er tvivlsspørgsmål, som landzoneadministrationen ikke har etableret en praksis for. Beslutningen om udvalgsbehandling beror på en konkret vurdering, og grundlaget for beslutningen står ikke altid klart. I Hjørring Kommune, hvor landzoneadministrationen har overtaget Nordjyllands Amts praksishåndbog, findes dog entydige kriterier for, hvornår en landzonesag skal udvalgsbehandles.

Kommunernes praksis varierer også efter, om der vurderes at være lokalplanpligt 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 lokalplanpligt. I sager om fodboldgolfbaner er der ikke på samme måde tydelige størrelseskriterier.

Sagsbehandlingstiderne varierer en del. Ukomplerede tilsagnssager er typisk færdigbehandlet inden for to måneder efter den formelle ansøgning. Variationen er til gengæld langt større for de mere komplicerede sager, hvor indhentning af supplerende oplysninger og nabohøring kan forsinke processen. I en del sager er den lange sagsbehandlingstid dog ikke udtryk for langsommelighed i administrationen. Der er i stedet tale om, at en sag 'hviler', mens ansøger gennemgår en afklaringsproces, som ikke nødvendigvis har nogen sammenhæng med landzonesagen. Det kan for eksempel dreje sig om at tilvejebringe finansiering af projektet.

Som det fremgår, er landzoneadministrationen i alle tre kommuner i vidt omfang præget af mundtlighed. Skriftlig kommunikation til ansøger findes i afgørelserne og i nogle tilfælde i en løbende mailkorrespondance. Afgørelserne skal indeholde begrundelser. Kommunerne anvender her en række standardiserede formuleringer, som i nogle tilfælde gør det svært at gennemskue konkrete, bagvedliggende overvejelser og afvejninger. Det gælder især i sager, som umiddelbart lader sig kategorisere som en hyppigt forekommende sagstype. Dette gøres der imidlertid sjældent opmærksom på i afgørelserne, og det kan derfor være svært for både ansøger og andre interessenter at gennemskue præcis, hvorfor sagen er afgjort, som den er. Der er endvidere forskel på skriftligheden i de tre kommuners begrundelser for tilsagn. I Hjørring og Langeland gøres der således mere ud af, at standardformuleringer suppleres med en mere specifik redegørelse for den konkrete sag. Der er dog samtidig en tendens til, at denne skriftlighed er mere udtalt i komplekse sager, nye sagstyper, og i sager der erfaringsmæssigt giver anledning til klager.

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. ERHVERVSRELATEREDE LANDZONESAGER

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 kendetegnende, 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-

vendelse af overflødiggjorte landbrugsbygninger. På tværs af kommunerne er langt hovedparten af virksomhederne små, og mange er hobby- og deltidsvirksomheder. Vejen Kommunes praksis med kommuneplanrammer omfatter dog nogle relativt store enheder.

Billedet, som det tegner sig på tværs af de tre kommuner, synes at bekræfte indtrykket af, at landdistrikterne i stigende grad bliver et multifunktionelt erhvervslandskab, hvor (mikro)virksomheder inden for brede serviceerhverv finder det attraktivt at lokalisere 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 landzonelokalplaner, 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 landdistrikterne. 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 indrekte 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 videreformidles ansøger som en fast del af landzoneadministrationens praksis i disse sager til rette vedkommende i forvaltningen. For det tredje er der tale om sager, hvor det ansøgte 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. Beskæftigelseeffekterne 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 arbejdspladser i relativt stort omfang. I de øvrige kommuner er de landdistriktsbaserede erhverv i højere grad meget små virksomheder 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 branchesammensætningen taler imod denne formodning.

Afslag betyder ikke nødvendigvis, at der sker et tab af arbejdspladser eller erhvervsaktivitet. Det hænger sammen med, at en del afslag som nævnt ovenfor handler om, at ansøger er blevet henvist til et erhvervsområde. 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 tilsagn ikke nødvendigvis, at der sikres en vækst i kommunens landdistrikter. Det er således erfaringen i kommunerne, at en del virksomheder faktisk ikke benytter de meddelte landzonetilladelser, når det kommer til stykket, eller der kan gå ganske lang tid, inden at en tilladelse manifesterer sig i eventuelt byggeri og aktivitet. Lange sagsbehandlingstider kan i nogle tilfælde også være en faktor, der om ikke hindrer så forsinker en 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 uproblematisk, 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 transparens, 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 landdistrikterne, men byrådets planlægningsstrategier og forvaltningens specifikke praksis kan i værste fald lægge dæmpere på mulighederne for at drive og udvikle erhverv på landet.



9. KONKLUSION: PLANLOV, PRAKSIS OG ERHVERVSPOTENTIALIALE

9.1. INDLEDNING

I dette afsnit samles resultaterne af undersøgelsen i en tværgående diskussion, og den sættes ind i en bredere landdistriktspolitisk ramme. Der trækkes desuden på viden fra den eksisterende danske og internationale litteratur på området. Formålet er at give en perspektivering af de centrale forskningsspørgsmål, som ligger bag ved analysen, som behandles i afsnittene 5-8. Formålet er også at underbygge og lægge skinnerne ud for den samling af handlemuligheder, som præsenteres i kapitel 10.

Planlovsområdet er blevet et vægtigt tema i landdistriktsdebatten, og emnet frembringer ofte stærke følelser. Det skyldes ikke bare, at nogle erhvervsvirksomheder ”kommer i klemme”, når de vil etablere sig eller udvide deres forretning. Der er et mere komplekst sæt af problemer på spil, som handler om både opfattelsen af naturen og det åbne land, visioner for livet på landet og principper for samfundets styringsmekanismer for arealanvendelsen. Siden planlovsprincipperne blev formuleret og lanceret i 1960’erne, er der sket en rivende samfundsmæssig udvikling. Forvaltningen af erhvervspotentialerne i landdistrikterne er netop et område, hvor forskellige paradigmer mødes, og hvor det uundgåeligt kommer til at slå gnister.

Diskussionen organiseres under tre paradigmatisk 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

Siden 1970'erne er der sket en temmelig dramatisk erhvervsmæssig omkalfatring af landdistrikterne, ikke mindst i landsbyer og det åbne land i landzoneområderne. I den udvikling er der sket en synlig forandring af landbrugserhvervet med større enheder og mere monokultur. Landbruget træffer med visse begrænsninger selv beslutning om, hvordan det udnytter natur- og produktionsressourcerne. Jorden er her den væsentligste materialitet. Men landbruget tilføjer også sine egne kendetegn i kraft af afgrødevalg og dyrkningsformer, og hertil kommer etableringen og ændringen af produktionsfaciliteter, bygninger og infrastruktur i landskabet. Siden planlovens vedtagelse har der i lovgivningen været en accept af, at landzonerne i vidt omfang skal tilgodese landbrugets produktionsbehov. Argumentationen understøttes af, at landbruget skaber en ønskelig aktivitet og beskæftigelse på landet, og at erhvervet har en nationaløkonomisk positiv effekt.

Der er dog også en række andre erhverv, som benytter landdistrikternes materialitet på forskellige måder. Betragtes landzoneadministrationen i de tre kommuner i denne undersøgelse og andre kilder om erhvervsudviklingen på landet (fx Primdahl, 2014), er materialiteten ikke længere forbeholdt landbruget. Der har indfundet sig forskellige nye udnyttelsesformer og dermed også en større konkurrence om indflydelsen på omgivelserne. Fodboldgolffbaner og ridebaner udnytter på hver deres måde arealer og bygninger, og når et feriecenter udvikler faciliteter til mountainbiking, indebærer det både en ændret anvendelse og en ændring af terrænet. Nogle erhvervsmæssige anvendelser, herunder terapeutiske enheder, udnytter æstetiske faktorer som udsigter, landskabsvariation, stilhed og ren luft. Stor biodiversitet kan understøtte en lang række erhverv inden for både oplevelsesområdet og mikro-fødevarerproduktion mv. Den bio-økonomi, som spås en fremtid for danske landdistrikter, vil yderligere lægge beslag på arealer på nye og endnu uforudsigelige måder. I øjeblikket ruller diskussionen om placering af vindmøller

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 landbrugsbygninger, 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 bedriftenes 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 kommunerne spørgsmålstejn 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 udformning 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 udformning 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 relativt stort fokus på kvaliteten af de visuelle landskaber, afspejlet gennem især kystbeskyttelseszonen, der som ud-

gangspunkt søges friholdt for unødvendigt byggeri og anlæg (Miljøministeriet, 2010). Kysten betragtes således som det store nationale kendetegn 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 forvaltes efter andre lovgivningskomplekser end planloven. Det gælder naturfredning, habitatområder, miljøfølsomme områder, drikkevandsområder, kulturhistoriske interesseområder osv. Kommunerne skal indarbejde disse interesser i deres kommuneplanretningslinjer, 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

Landdistriktet er ikke blot et bosted, men består også af levende lokalsamfund. Landdistriktspolitikker, herunder de EU-initierede landdistriktsprogrammer, sigter i høj grad mod at styrke bæredygtighed og livskvalitet. Der er en stigende opmærksomhed på, at sammenhængskraft og en efterstræbelsesværdig diversitet indbefatter arbejdspladser. Landdistriktsprogrammet 2014-2020 inkluderer i den ånd i højere grad en stimulering af virksomhedsudvikling som respons på de klare nedgangstendenser set over de seneste årtier. Et argument herfor er, at landdistrikterne gennem årene har budt på gode vilkår for nye og eksisterende virksomheder, og som både Larsen (2013) og Manniche & Marcussen (2014) påpeger, har nystartede virksomheder i landdistrikterne i de senere år udvist en bedre overlevelseshæftighed end virksomheder i byerne.

Når virksomheder ønsker at etablere sig i yderområder, skyldes det ofte ejernes tilknytning til lokalsamfundet, det vil sige hvor de nu engang bor (BM Arkitekter, 2014). Men der flytter også iværksættere til landdistrikterne. Herslunds (2012) undersøgelser viser, at nogle nye virksomheder ”klikker ind” og begynder at tilbyde private serviceaktiviteter og henvender sig til et lokalt marked (dvs. landdistrikterne og nærmeste by). Andre driver virksomhed inden for forretningsservice med et ikke-lokalt marked. Virksomhederne i Herslunds undersøgelse er overordnet kendetegnet ved, at der ikke er behov for store erhvervsarealer, og at de derfor kan startes og drives fra bopælen.

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 helhedsorienteret 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 betydende faktor heri. Kommuneplanerne udpeger primært landdistrikterne som bosætningsområder med en kattelem for erhvervsudvikling, men der er en mangel på præcisering af ønskelige erhvervstyper på landet. Udover turismerelaterede erhverv, er der ingen indikationer af, hvad den gode landdistriktsvirksomhed er. I betragtning 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 konsistent 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 enkelt-sagsbehandling, 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. Principperne 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 ”forvaltningsspør”, som er indlejret i forvaltningen, og som landzonemedarbejderne lærer at operere indenfor. Men dette forvaltningsspør er kendetegnet ved en stor grad af fleksibilitet, og der er i enhver sag et element af skøn.

De tre kommuner i analysen har vidt forskellige geografiske og landskabelige forudsætninger for landzoneadministration og planlægning i landdistrikterne. Selvom det lovmæssige og institutionelle grundlag i udgangspunktet er det samme, så betyder variationerne i de lokale forhold og byrådenes beslutninger, at ikke alle planlovens bestemmelser udfoldes ensartet på tværs af kommunerne. Når det gælder landzoneadministrationen er der forskel på, hvilke erhvervsaktiviteter der opfattes som naturligt hjemmehørende i landdistrikterne. Et eksempel herpå er behandlingen af landzonesager vedrørende autoværksteder og lignende i henholdsvis Hjørring og Langeland Kommune. Der er i begge tilfælde en høj grad af konsistens i afgørelserne, men udfaldene er modsatrettede. I Hjørring gives der konsekvent tilladelse – oftest på betingelse af, at der ikke etableres udendørs oplag eller udstilling – mens der på Langeland konsekvent gives afslag med henvisning til, at denne type erhverv ikke er hensigtsmæssig i landzonen.

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.

Siden landzoneadministrationens forvaltningslogik blev en del af planloven, er der sket markante ændringer i den måde, man i øvrigt har valgt at styre samfundet. Som Holten-Andersen et al (2000) anfører, er der sket en omfattende instrumentalisering og videnskabeliggørelse af forvaltningslogikken på hele natur-, miljø- og arealforvaltningsområdet. I den forbindelse bliver der i forvaltningen lagt større vægt på en overordnet strategisk afvejning og prioritering med opsætning af klare målsætninger (Sehested et al, 200). I den sammenhæng styrkes også fokus på, at grundlaget for og effekterne af politikkerne kan dokumenteres og kvantificeres. Man skal som forvalter kunne monitorere effektivt, følge udviklingen og reagere på passende måder. Hertil kommer en stigende åbenhed i forvaltningen.

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 transparens 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 erhvervseventyr forhindres som følge af landzoneadministrationen i medfør af planlovens regler, er meget lille.

Planloven er overvejende en proceslov, og der er kun få regler, som direkte dikterer forhold omkring erhvervsudvikling. Reglerne omkring mulighed for at genanvende landbrugsbygninger i landzonerne til erhvervsformål er blandt disse regler, og de tilgodeser direkte ønsket om en erhvervsudvikling på landet. Denne bestemmelse er da også i regelmæssig anvendelse i de tre undersøgte kommuner. Restriktionerne om lokalisering af store detailhandelsenheder er en anden regel, der på direkte vis regulerer erhvervsaktiviteter, og også denne vil alt andet lige være til gavn for landdistrikternes detailhandel. Herudover indgår langt hovedparten af erhvervsudviklingen i kommunernes egen planlægning, og det er kommunernes selv, som tolker og udfylder planloven og giver den substans i den konkrete geografi. Det gælder også udmøntningen af forsigtigheden i kystzonerne (Miljøministeriet, 2010) og indarbejdningen af de statslige natur-, miljø- og arealinteresser.

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 enkeltsagsbehandling, og at de medfører muligheder for en større grad af demokratisk 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 kan således være en god medspiller i erhvervsudviklingen i landdistrikterne, fordi den faktisk indeholder instrumenter, som kan være med til at sikre erhvervslivet afklarede investeringsforhold efter en proces, hvor forskellige udviklingshensyn afbalanceres under en demokratisk inddragelse og åbenhed. Men landzonebestemmelserne i planloven er dilemmafyldte. Vi har set, at de løser opgaven uden at hindre erhvervsinitiativ i væsentligt omfang. Men spørgsmålet er, om denne praksis på længere sigt kan matche kravene til flersidet erhvervsudvikling i landzoner, hvor landbrugets særstatus om nødvendigt må svækkes. Det kan indebære, at landzonebegrebet udgår af planloven, og at hele landet bliver en planlægningszone. Det kan også pege mod en mere differentieret planlægning, hvor større samfundsmæssige arealanvendelser eksempelvis er afhandlede som præmis for kommuneplanlægningen. Med en differentiering menes fx, at der statsligt udpeges mere sammenhængende områder for natur, for landbrugsområder og andre større samfundsmæssige interesseområder, som vil falde forskelligt ud i den enkelte kommune. Der er her tale om, at dele af den planlægning, der i dag forhandles lokalpolitisk overlades til en udpegning af nationale interesser, der ligger som grundlag. Det giver også mulighed for mere præcist at udpege og synliggøre, hvor forskellige erhvervstyper bedst kan indpasses i landdistrikterne.

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 omstændeligt 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 erhvervsprojekter i landzone. 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 bremsekodser for udviklingen af nye aktiviteter af både erhvervsmæssig og anden art i landdistrikterne. Hvis lovændringer 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 erhvervs virksomheder analyseret i tre kommuner. Der er på den baggrund 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 erhvervsudvikling, 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 udformet 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 planinstrumenter
- 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 erhvervsgrøner, som er afhængige af arealressourcer. 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 udspecificeres og konkretiseres gennem kommuneplanens retningslinjer (§§ 11). Kommuneplanen gælder for en periode på 12 år, men der er mulighed for revisioner i hver valgperiode. Loven nævner 20 forskellige emner, som kommuneplanen skal arbejde med, og mange af disse er af stor relevans for erhvervsudviklingen i landdistrikterne.

Særligt vigtigt er kommunens bymønster i kommuneplanens hovedstruktur. Med bymønstret signalerer kommunen klart til borgere og virksomheder, hvor man som hovedprincip ønsker at se en erhvervsudvikling fremmet. Kommunen træffer i vid udstrækning i hovedstrukturen selv beslutning om, hvorvidt man ønsker en erhvervsudvikling i mange eller færre byer. Kommunen kan således overveje, om hvor og hvordan man kan stimulere erhvervsudvikling i andre bysamfund end kommunens hovedby(er).

Der er endvidere retningslinjer, som fastlægger forhold omkring lokalisering af infrastruktur. Af særlig interesse for erhverv i landdistrikterne 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 udpegninger, 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 administrationsgrundlag 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 virksomhedstype ved at oplyste 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 erhvervsvirksomhedernes beliggenhed og udbygningstakter. Kommuneplanens rammedel kan udspecificere

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 landzone-tilladelse, 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.

Rammeområder kan også omfatte landsbyer og landsbyomgivelser, og hermed også erhvervsmæssige anvendelser. Planlovens rammedel nævner områder til fritidsformål og vandarealer, eksempelvis i forbindelse med havne. Kommunerne kan vælge at planlægge for en udvikling af anlæg og faciliteter til outdoor aktiviteter, herunder kommercielle anlæg og i den forbindelse anvende kommuneplanrammen, hvilket kan forenkle landzoneadministrationen.

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 u hensigtsmæssig og unødvendig byspredning, og om de særlige beskyttelseshensyn i kystzonen er tilgodeset.

Redskab 4: Landzonelokalplan

Med landzonelokalplanen (planlovens §§§ 13-21) kan kommunerne regulere erhvervsudviklingen endnu mere specifikt. Der er krav om lokalplan ved større bygge- og anlægsarbejder herunder også i landzone. Lokalplanpligt gælder også turisme- og fritidsanlæg for eksempel campingpladser eller golfbaner. Kommunen kan pålægge en ejer lokalplanpligt i forbindelse hermed. Med en lokalplan tages der stilling til særlige planlægningsmæssige problemstillinger, og der gennemføres en offentlighed om det. Hvis planen vedtages af kommunalbestyrelsen, får ejeren et retssikret udviklingsgrundlag for sin virksomhed.

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 samlokalisert 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 er stadig landzone, og der skal give landzonetilladelse til nybyggeri, ombygninger mv. Men mange forhold vil være afklaret i lokalplanen, og processen er enklere. Det beskrives som en ”bonus”, hvis landsbylokalplanen åbner for bygge- og udviklingsmuligheder.

En landsbylokalplan kan i meget generelle termer specificere ønskelige former for erhvervsmæssige aktiviteter. Det kan eksempelvis være hensigtsmæssigt, hvis landsbyen er rammen om særlige erhvervsmæssige aktiviteter, for eksempel kunstnerisk virksomhed, småskala fødevarerproduktion, turismemæssige aktiviteter mv. Ligeledes i generelle vendinger kan den udpege erhverv, som ikke er ønskelige, for eksempel støjende eller trafikskabende aktiviteter, som giver genevirkninger for andre anvendelser. Der kan indgå krav om afstandsforhold 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 landzonen. Hvis det ellers fremgår af lokalplanen, kan det i et lokalplanlagt område være enklere at indrette (bi)erhverv i boligen 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 branche.

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 tillægsgodkendte 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 styringsredskab.

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 eksempelvis bruges som en afdække og udfolde følgende emner af stor betydning for erhvervsudviklingen i landdistrikterne:

- Landzonelandsbyernes status og udvikling
- Turistmæssig 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 geocode 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 forhåndsindsigt i planlovens bestemmelser, og landzoneadministration for mange lægfolk kan virke meget uigennemskuelig. 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 et byggeris beliggenhed eller udformning, således at det med større sandsynlighed 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 bistås af erhvervskontoret eller landdistriktskoordinator.

Landzoneadministrationen har ofte et særdeles indgående kendskab til kommunens landzoner. Men der kan være brug 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 landzonetilladelse kan indebære, at der også skal indhentes tilladelse fra andre myndigheder. Det kan for eksempel være dispensationer i henhold til Naturbeskyttelsesloven, Skovloven, Museumsloven eller tilladelser efter Miljøbeskyttelsesloven. Der kan også være tale om en VVM-pligt. Disse tilladelser skal ansøger i princippet selv foranstalte. I praksis kan det imidlertid bidrage til en bedre oplevelse af sagsforløbet hos ansøger, hvis kommunen yder en grundig vejledning på dette område. Det er især kravet om flere forskellige tilladelser med baggrund i forskellige lovgivninger, der kan virke uigennemskueligt for mange ansøgere. Der er derfor behov for, at kommunen i dialogen bistår ansøger med at sikre en hensigtsmæssig rækkefølge, og at kommunen kan knytte de nødvendige kontakter.

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 trække 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 sagsbehandlingen. 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

Når der ses bort fra høringsfristen for nabohearinger ved landzonesager, er der ikke i planloven nogen bestemmelser om, hvor lang tid en sagsbehandling må tage. Der er i praksis stor forskel i sagsbehandlingstiden, hvor tidsforbruget blandt andet afhænger af kompleksiteten, og den afhænger også af kommunens personalekapacitet op området. Ved klager til Natur- og Miljøklagenævnet vil sagsbehandlingstiden forøges både i forbindelse med nævnets behandling og kommunens opfølgning.

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 gennemsækelighed. 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 sagspukler og dermed øge serviceniveauet over for erhvervsrelaterede ansøgninger.

Redskab 10: Styrket skriftlighed

Kommunalbestyrelsen skal meddele ansøger et tilsagn eller afslag på en landzoneansøgning skriftligt. Den skal indeholde en begrundelse. Denne undersøgelse viser, at begrundelserne ofte er relativt kortfattede og ikke nødvendigvis udtømmende for den helhedsorienterede 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 imødegås 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 tilsendes ansøger.

En styrket skriftlighed øger ikke kun gennemsigtigheden for ansøgere og andre interessenter 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 konsolidering af kommunens administrationspraksis kan altså også forfølges gennem et øget fokus på skriftlighed i sagsbehandlingen.

Redskabet indebærer dog også et dilemma, hvor en styrkelse af skriftligheden kan resultere i forøget tidsforbrug. Anvendelsen af redskab 9 og 10 skal altså afbalanceres, så sagsbehandlingstiden ikke nedbringes på bekostning af skriftligheden, men hvor styrkelse 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 landzoneansøgere 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 før 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 borgere, 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 erhvervsudviklingen for landdistrikterne. Inddragelse af borgere, organisationer og erhvervsliv kan blandt andet ske med følgende typer af redskaber:

- Åbne og velforberejede 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 erhvervsvirksomhederne 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 betænkeligheder ved erhvervsmæssige enkelttiltag 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
- Markvandring
- 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 planlægnings spørgsmål, 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 ansættes en landdistriktskoordinator. 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 væsentlig 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 erhvervsenheder 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.

Kommunen kan eventuelt vælge med mellemrum at udsende informationsmateriale digitalt eller på papir til samtlige CVR-numre i landzonen og således også fange små virksomheder og hobbyvirksomheder. Det kan eksempelvis finde sted i forbindelse med udpegning af områder som ”særligt vanskeligt stillet”, forud for offentlighedsfaser ved landdistriktspolitikker eller koordineret med LAG-aktiviteter. Også planlovsændringer kan med fordel kommunikeres til relevante erhvervsaktører, som ikke kan forventes selv at være opmærksomme på muligheder, som lovændringer af denne art giver dem. Det er almindeligt, at kommunernes erhvervskonsulenter har et godt kendskab til virksomhederne og kan bistå i kommunens bestræbelser på planlægningsmæssigt at være forberedt på fremtidige landzonesager.

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 overflødiggjorte driftsbygninger i landbruget. Hertil kommer andre bygningstyper af interesse for erhvervsmæssig udvikling, herunder nedlagte skoler, sygehuse og andre offentlige bygninger. Forløsningsen af det erhvervsmæssige potentiale, der er bundet i overflødiggjorte 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 gennem 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.

Supplerende redskaber kan bestå i, at kommunen koordinerer med andre myndigheder om deltaljerede kortlægninger af landskabelige værdier. Dette finder sted i forbindelse med kortlægningen af landskabskarakterer, ikke blot i kystzonen, men også i andre områder. I planloven pålægges kommunerne at udarbejde retningslinjer for ”sikring af landskabelige bevaringsværdier og beliggenheden af områder med landskabelig værdi, herunder større sammenhængende landskaber” (§ 11a. punkt 16). Formålet er at bevare og forbedre kvaliteten af værdifulde landskaber og landskabselementer. Arbejdet skal sikre opretholdelsen af værdifulde landskaber, herunder med muligheden for at samtænke naturarealer og landskabsværdier på tværs af administrative kommuneskel samt at indtænke erhvervsmæssig benyttelse. Metoden indeholder fire trin: 1) Kortlægning, 2) Vurdering, 3) Strategi og 4) Implementering. Kommunernes udpegning af arealer og retningslinjer har stor betydning for landzoneadministrationen.

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 iværksætterier 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 VIDENSRUNDLAG

Redskab 21: Analyser 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, konsulentytelser 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 landdistriktserhverv og de diversifikationsprocesser, som finder sted, og her kan de statslige myndigheder også have en kortlægningsinteresse. Det gælder ikke mindst Miljøministeriet, som er samarbejdspartner med en række private erhvervsdrivende, som udnytter naturområderne i forbindelse med sundheds-, fritids- og turismetilbud.

Redskab 22: Tilgængelig statistik på baggrund af kommunal sagsregistrering

Landzoneadministrationen er genstand for megen debat, og debatten foregår ofte på et uoplyst grundlag. Forvaltningerne får skyld for vilkårlighed. 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 enkeltsager.

Det kræver, at landzonemedarbejderne udover at arkivere sagsdokumenter i de kommunale systemer også løbende ajourfører 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

Natur- og Miljøklagenævnet er planlovens højeste klageinstans. Nævnets afgørelser offentliggøres og findes på Internettet, og de udgør et vigtigt vidensgrundlag for landzoneadministrationen, idet de indklagede sager ofte omhandler mere principielle sager. Ud over offentliggørelsen af afgørelser udgiver NMKN også løbende 'Natur- og Miljøklagenævnet orienterer' (NoMo), hvori der redegøres for særligt principielle afgørelser. Kommunernes afgørelser kan således legitimeres med relevante henvisninger til dette materiale.

Der er imidlertid kun begrænsede juridiske og planlægningsfaglige analyser og opsamlinger omkring nævnets sagsbehandling, herunder afgørelser og vurderinger. Udarbejdelsen af systematiske opsamlinger, der tydeligt angiver afgørelsernes betydning for praksis kan altså være et brugbart redskab. Det kan både forbedre kommunernes administrationsgrundlag og være af betydning for ansøgere og deres rådgivere.

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 demonstrationsprojekter, som er rammen om både en dialog og en fremadrettet erfaringsopsamling.

Endvidere kan der i forbindelse med udviklingsaktiviteter arrangeres kurser og konferencer for politikere, planlæggere, landsbyernes organisationer, erhvervsorganisationer, natur- og miljøorganisationer mv. for således at bidrage til en fremadrettet konsensus-skabelse omkring erhvervsmæssig udvikling i landdistrikterne. Sådanne arrangementer finder allerede sted og udgør vigtige anledninger til dialog og tillidsopbygning mellem landdistrikternes 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 kontekst. I den sammenhæng har administratorerne behov for en sammenhængende indsigt i den erhvervsmæssige anvendelse af arealressourcerne i landdistrikterne, hvor der indtages både natur- og miljøfaktorer, men også socio-økonomiske faktorer.

Der er efterhånden meget store mængder af data, som er geokodet og indeholder viden der kan finde anvendelse i landzoneadministrationen. Det afhænger imidlertid af, om og hvordan denne viden gøres tilgængelig for sagsbehandlingen. Der er behov for en bredspektret anvendelse og langt mere kreativ sammensætning af disse dataressourcer. Sigtet er at skabe et bedre beslutningsgrundlag for de kommuner, som ønsker at arbejde med at diversificere og udvikle særligt interessante erhvervspotentialer i koordinering 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 afbalanceret udvikling i landdistrikterne. De er kendetegnet ved, at de alle bevæger sig fuldt og helt inden for planlovens nuværende rammer. Det illustreres hermed, at planlovens forskellige planinstrumenter på mange måder kan indgå som medspiller i en landdistriktsudvikling. 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 landdistrikterne.

Spørgsmålet er, om kommunerne kan gives endnu bedre muligheder for at løfte denne opgave med en planlovsændring. Fra gammel tid er landzonen ikke en planlægningszone, og erhvervsudvikling sker derfor på basis af enkeltsagsbehandling. Forvaltningslogisk er dette ikke synkroniseret med planlovens øvrige udformning. I et moderne erhvervsudviklingsperspektiv med en højere grad af flersidet anvendelse forekommer det også i stadig mindre grad tidssvarende, at landbruget ikke ligestilles 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 implementering, 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 revurdere 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 overvejende sandsynlighed nødvendigt at foretage omfattende afstemninger med den øvrige lovgivning.

11. REFERENCER

- Andersson, K., Eklund, E., Lehtola, M. (2009). Farmers, Businessmen or Green Entrepreneurs? Producers of New Rural Goods and Services in Rural Areas under Urban Pressure. *Journal of Environmental Policy & Planning*. 11(1). 29-43.
- Anker, H. T. & Flensborg, J. (2013). *Planloven med kommentarer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- BM Arkitekter (2014). *Planlægning for områder til erhverv. Barrierer og muligheder*. København: Naturstyrelsen.
- Bosworth, G., Somerville, P. (2014). *Interpreting Rurality – Multidisciplinary Approaches*. London: Routledge.
- COWI (2007). *Udviklingen i landzoneadministrationen 2003 – 2005*. København: Skov- og Naturstyrelsen.
- Gaardmand, A. (1993) *Dansk Byplanlægning 1938-1992*. København: Arkitektens Forlag.
- Galland, D. (2012). Understanding the reorientations and roles of spatial planning: The case of national planning policy in Denmark. *European Planning Studies*, 20(8), 1359-1392.
- Hibbard, M., Lurie, S. (2013). The New Natural Resource Economy: Environment and Economy in Transitional Rural Communities. *Society & Natural Resources: An International Journal*. 26(7). 827-844.
- Hjørring Kommune (2008) *Erhvervsudviklingsstrategi for Hjørring Kommune*. Hjørring: Hjørring Kommune
- Hjørring Kommune (2009) *Strategi for udvikling i landdistriktet i Hjørring Kommune*. Hjørring: Hjørring Kommune
- Hjørring Kommune (2011) *Udviklingsplan 2011*. Hjørring: Hjørring Kommune
- Hjørring Kommune (2012) *Visuel arkitekturguide for det åbne land i Hjørring Kommune*. Hjørring: Hjørring Kommune
- Hjørring Kommune (2013) *Kommuneplan 2013*. Hjørring: Hjørring Kommune
- Holten-Andersen, J., Christensen, H.S., Petersen, T.N., Manninen, S. (2000). *Dansk naturpolitik. Viden og vurderinger. Temarapport 1*. København: Naturrådet.
- Kulturarvsstyrelsen (2002) *Langeland – atlas over byer, bygninger og miljøer*. København: Kulturarvsstyrelsen.
- Langeland Kommune (2012a) *Langeland – din – min – vores ø*. Rudkøbing: Langeland Kommune.
- Langeland Kommune (2013a) *Kommuneplan 2013-2025*. Rudkøbing: Langeland Kommune.
- Langeland Kommune (2013b) *Praksis for administration af planlovens landzonebestemmelser i Langeland Kommune*. Rudkøbing: Langeland Kommune.

Langeland Kommune & Niras Konsulenterne (2012) *Landskabsanalyse – Langeland Kommune*. Rudkøbing: Langeland Kommune.

Larsen, J. N., Andersen, H. T., Haldrup, K., Hansen, A. R., Jacobsen, M. H., & Jensen, J. O. (2014). *Boligmarkedet uden for de store byer*. København: SBI forlag.

Manniche, J., Marcussen, C.H. (2014) 'Iværksætter og iværksættere i landdistrikter og byer i Danmark – en statistisk kortlægning.' Konferencepræsentation til *Møde i forskernetværket Liv og Land*. København 04.06.2014. Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.

Mather, A.S., Hill, G., Mijnik, M. (2006) Post-productivism and rural land use: cul de sac or challenge for theorization? *Journal of Rural Studies*. 22. 441-455.

Miljøministeriet (2002). *Planloven i praksis*. København: Miljøministeriet.

Miljøministeriet (2002). *Vejledning om landzoneadministration*. København: Miljøministeriet.

Miljøministeriet (2008). *Vejledning om kommuneplanlægning*. København: Miljøministeriet & By- og Landskabsstyrelsen.

Miljøministeriet (2010). *Inspiration til planlægning i kystnærhedszonen*. København: Miljøministeriet.

Miljøministeriet (2014) (hjemmesiden)

Naturstyrelsen (Hee, R., Mørch, L. & Kongsbach, L.) (2014). *Vejledning om "Nye muligheder i Landdistrikterne"*, København: Naturstyrelsen.

Naturstyrelsen (n.d.). *Landskabskaraktermetoden*. Hentet 04.01.2015 fra <http://naturstyrelsen.dk/planlaegning/planlaegning-i-det-aabne-land/landskabsinteresser/landskabskarakter-metoden/>

Oxford Research A/S (2013). *Nyt liv i funktionstømte offentlige bygninger. Baggrundsanalyse*. København: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.

Primdahl J, Vesterager JP, Kristensen LS, Vejre H & Andersen PS (2010): Den Multifunktionelle udvikling af landskabet fortsætter. *Jord og Viden* 155, 3, 4-6.

Sehested, K., Groth, N.B., & Caspersen, O.H. (2009). *Evaluering af kommuneplanstrategier*. Arbejdsrapport. København: Skov & Landskab.

Sdr. Hygum Lokalråd (2009) *Vision og strategi for Sdr. Hygum 2009*. Sdr. Hygum: Sdr. Hygum Lokalråd.

Staunstrup, J.K. & Sørensen, E.M. (2008) *Nybyggeri i det åbne land – en geografisk undersøgelse af data fra BBR om nyopført erhvervs- og boligbyggeri for perioden 2000-2007*, Aalborg Universitet.

Sørensen, J. F. L. (2012). *Boligmarkedet i de danske yderkommuner: Overordnede udviklingstendenser*. Esbjerg: Center for Landdistriktsforskning.

Vejen Kommune (2011) *Erhvervspolitik for Vejen Kommune 2011-2015*. Vejen: Vejen Kommune.

Vejen Kommune (2012) *Temaplan for landdistrikter*. Vejen: Vejen Kommune

Vejen Kommune (2014) *Kommisorium for Landdistriktsudvalg*. Vejen: Vejen Kommune

Vejen Kommune & Trekantområdet (2011) *Planstrategi 2011*. Vejen: Vejen Kommune & Trekantområdet.

Vejen Kommune & Trekantområdet (2013) *Kommuneplan 2013*. Vejen: Vejen Kommune & Trekantområdet.

ugenserhverv.dk, 20-09-2013

foodsupply.dk, 19-12-2013