

# Dobbelt-deregulering af kystnærhedszonen

- *Territorial impact assessment* af regeringens vækstudspil 2015

SPECIALE

4. SEMESTER

LAND MANAGEMENT

ANDERS SCHMIDT DALGAARD

JONATHAN OVERGAARD MARKMAN

8. JUNI 2016

AALBORG UNIVERSITET





AALBORG UNIVERSITET

**UDDANNELSE OG SEMESTER:**

Landinspektørstudiet, Land Management 4. semester

Institut for Planlægning  
Landinspektøruddannelsen  
Skibbrogade 3, 1.sal  
9000 Aalborg

**PROJEKTTITEL:**

Dobbelt-deregulering af kystnærhedszonen  
- Territorial impact assessment af  
regeringens vækstudspil 2015

Sekretær: Charlotte Hansen  
Tlf: 9940 8405  
E-mail: [ch@plan.aau.dk](mailto:ch@plan.aau.dk)

**PROJEKTPERIODE:**

01.02.2016 – 08.06.2015

**VEJLEDER:**

Esben Munk Sørensen

**GRUPPEMEDLEMMER:**

Anders Schmidt Dalgaard

---

Jonathan Overgaard Markman

---

**SYNOPSIS:**

De danske kyster har siden 1977 været omfattet af særlige nationale interesser og derigennem været beskyttet imod bl.a. nye sommerhuse og bebyggelse uden behov for kystnærhed. Kystreguleringen udgøres i dag særligt af forbudszonerne, strandbeskyttelselinjen og klitfredningszonen, og planlægningszonen, kystnærhedszonen. I november 2015 offentliggjorde V-regeringen vækstudspillet *Vækst og udvikling i hele Danmark*, hvori der indgår en række initiativer, der vedrører den nationale beskyttelse af kystområderne. Kystnærhedszonen ønskes her ophævet og landzonereglerne lempet, hvorfor kysternes beskyttelse reelt udsættes for en dobbelt-deregulering. I projektrapporten appliceres den internationale metode *territorial impact assessment* med formålet, at undersøge eventuelle territoriale effekter af udpegede initiativer fra vækstudspillet. Ved hjælp af metoden udarbejdes en *impact assessment matrix*, der udgør den analytiske ramme for analysen af de udpegede initiativer. Den primære empiri til analysen dannes på baggrund af en juridisk analyse af den eksisterende retstilstand og interviews med én ressourceperson og to embedsmænd fra hhv. Morsø og Aalborg Kommune. Analysens resultater viser, at der opstår negative territoriale effekter, herunder sporadisk bebyggelse, uplanlagt bebyggelse og uønsket bebyggelse i kystnærhedszonen. Initiativerne vurderes ikke at bidrage med øget vækst i yderkommunerne, men at forårsage at bykommunerne oplever øget pres på landzonen. Resultaterne diskuteres på baggrund af Planlovens formålsparagraf, hvor der ses uoverensstemmelser mellem initiativerne og de samfundsmæssige mål og hensyn.

**ANTAL KOPIER:** 4

**ANTAL SIDER:** 156 ekskl. bilag

**BILAG:** Bilag A, B, C og Bilag CD



# ABSTRACT

The Danish coastal areas have since 1977 been the subject of keen national interests and have therefore been protected from additional summer cabins and unnecessary facilities and development. The coastal regulation consists of the preservation zones, ‘strandbeskyttelseslinjen’ and ‘klitfredningszonen’, and the planning zone, ‘kystnærhedszonen’. The government announced the growth package ‘Growth and development everywhere in Denmark’ in November 2015, consisting of several proposals related to the national coastal protection. The government proposes to abrogate ‘kystnærhedszonen’ and to deregulate the zoning rules. The proposals appear to be a double deregulation of the coastal regulation. The international method territorial impact assessment is applied in the thesis to investigate potential territorial impacts caused by the proposals. On this foundation an impact assessment matrix is developed consisting of different territorial impacts which provide the analytical framework. The empirical knowledge is primarily based on an analysis of the existing state of law and interviews with one resource person and two civil servants from the municipalities of Morsø and Aalborg. The analysis reaches the conclusion that several negative territorial impacts will occur; sporadic built-up areas, unplanned built-up areas and undesirable built-up areas within the planning zone, ‘kystnærhedszonen’. It is assessed that the proposals will not contribute to local growth in the rural municipalities as the growth package intended, but instead cause a stress on the attractive areas of the country zone in the urban municipalities. The results are discussed within the frame of the object clause of the Planning Act. It becomes clear that there is a divergence concerning the proposals and the societal objectives from the object clause.



# FORORD

Denne projektrapport udgør afrapporteringen af et afgangsprøjsjekt på landinspektørstudiet's kandidat *Land Management*. Afgangsprøjsjektet er udarbejdet i foråret 2016 i perioden 1.02.16 – 08.07.16, med efterfølgende mundtligt forsvar d. 22. juni 2016.

Afgangsprøjsjektets tema er udvalgt på baggrund af den politiske og offentlige debat angående de danske kyster, der særligt har været fremstående i slutningen af 2015 og starten af 2016. Særligt den seneste godkendelse af 10 kystforsøgsprojekter og offentliggørelse af regeringens vækststudspil i november 2015 har skabt projektgruppens interesse.

Projektgruppen er i projektperioden vejledt af Esben Munk Sørensen, lektor ved *Department of Development and Planning* på Aalborg Universitet i Aalborg. Der skal lyde en stor tak til Anna Brix Studsholt, ekspert i kystplanlægning, Anne-Vibeke Skovmark, planlægger i Aalborg Kommune og Arne Kirk, chef for Natur- og Miljø i Morsø Kommune, for deres tid og hjælpsomhed i forbindelse med dybdegående interviews. Yderligere takkes henholdsvis Frederikshavn, Lolland og Vordingborg Kommune for tilsendelse af data og information.

## LÆSEVEJLEDNING

Projektrapporten er overordnet inddelt i to dele; en foranalyse og en hovedanalyse. Igennem foranalysen besvares den indledningsvist præsenterede indledende problemformulering. Besvarelsen leder op til problemformuleringen, der besvares igennem hovedanalysen. De to dele består hver i sær af en række analyser, men hovedvægten er at finde i hovedanalysen.

Den anvendte metode til kildehenvisninger er *Harvard-metoden*, hvor der i teksten henvises ved hjælp af kildens forfatter(e)s efternavn(e) og kildens publikationsår. Bibliografien er at finde bagerst i rapporten, hvor de anvendte kilder er listet alfabetisk, se Kapitel 20 *Bibliografi*. Lovgivning er henvist til ved hjælp af lovens titel, nr. og år. Ved henvisning til lovforarbejder og Karnovs lovnoter foretages henvisningen igennem fodnoter. I forlængelse af bibliografien ses en liste indeholdende anvendte domme og afgørelser. Vedlagte bilag er at finde i *Bilag A-C*. På projektrapportens bagside er vedlagt en bilags-CD, hvis indhold er listet i *Bilag A*. Rapporten er her vedlagt i PDF-format.

Hvis der ved figurer, fotos, tabeller m.m. ikke er kildehenvist, er disse udarbejdet af projektgruppen. Forsidefoto er eget foto.





# INDHOLD

|          |                                                                 |           |
|----------|-----------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>INDLEDNING .....</b>                                         | <b>1</b>  |
| 1.1      | INDLEDENDE PROBLEMFORMULERING.....                              | 4         |
| 1.2      | DEFINITION AF BEGREBER .....                                    | 4         |
| <b>2</b> | <b>METODE – FORANALYSEN .....</b>                               | <b>7</b>  |
| 2.1      | VIDENSKABSTEORI.....                                            | 7         |
| 2.2      | METODE.....                                                     | 8         |
| 2.2.1    | LITTERATURSTUDIE .....                                          | 8         |
| 2.2.2    | JURIDISK METODE .....                                           | 9         |
| 2.3      | PROJEKTSTRUKTUR .....                                           | 10        |
| <b>3</b> | <b>KYST I DANMARK.....</b>                                      | <b>13</b> |
| 3.1      | KYSTERNE I TAL .....                                            | 13        |
| 3.2      | DANSK KYSTKULTUR- OG HISTORIE I DET 20. OG 21. ÅRHUNDREDE ..... | 16        |
| 3.2.1    | FISKERIET, SØFARTEN OG FYRENE.....                              | 16        |
| 3.2.2    | REKREATION OG TURISME .....                                     | 17        |
| 3.2.3    | GLOBALISERINGEN .....                                           | 19        |
| 3.3      | OPSAMLING.....                                                  | 19        |
| <b>4</b> | <b>DANSK KYSTREGULERING .....</b>                               | <b>21</b> |
| 4.1      | ZONEINDDELING .....                                             | 21        |
| 4.1.1    | LANDZONEBESTEMMELSERNE.....                                     | 23        |
| 4.2      | STRANDBESKYTTELSESLINJEN OG KLITFREDNINGSZONEN.....             | 24        |
| 4.2.1    | OPRINDELSE OG BAGGRUND .....                                    | 25        |
| 4.2.2    | FORBUDSZONER.....                                               | 27        |
| 4.3      | KYSTNÆRHEDSZONEN.....                                           | 29        |
| 4.3.1    | OPRINDELSE OG BAGGRUND .....                                    | 29        |
| 4.3.2    | PLANLÆGNINGSZONE.....                                           | 31        |
| 4.3.3    | KRITERIER FOR PLANLÆGNING I KYSTNÆRHEDSZONEN .....              | 32        |

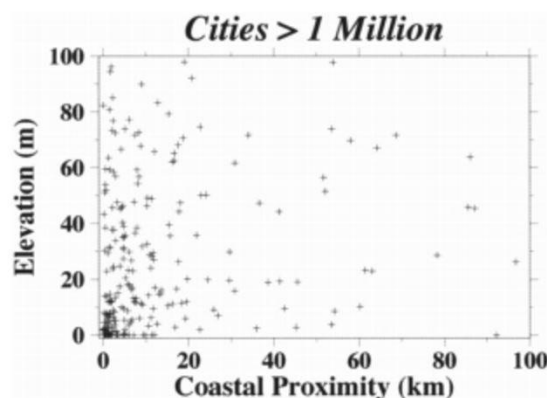
|           |                                                                            |           |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.3.4     | SOMMERHUSUDLÆG .....                                                       | 33        |
| 4.3.5     | DE KYSTNÆRE DELE AF BYZONERNE .....                                        | 34        |
| 4.3.6     | DE 10 KYSTFORSØGSPROJEKTER .....                                           | 34        |
| 4.4       | OPSAMLING .....                                                            | 36        |
| <b>5</b>  | <b>REGERINGENS VÆKSTUDSPIL .....</b>                                       | <b>39</b> |
| 5.1       | LIBERALISERING AF PLANLOVEN .....                                          | 40        |
| 5.1.1     | DOBBELT-DEREGULERING AF KYSTNÆRHEDSZONEN .....                             | 41        |
| 5.2       | ÆNDRING AF HENSYN .....                                                    | 43        |
| 5.3       | OPSAMLING .....                                                            | 43        |
| <b>6</b>  | <b>DELKONKLUSION .....</b>                                                 | <b>45</b> |
| <b>7</b>  | <b>PROBLEMFORMULERING .....</b>                                            | <b>47</b> |
| <b>8</b>  | <b>TEORETISK OG METODISK TILGANG – TERRITORIAL IMPACT ASSESSMENT .....</b> | <b>49</b> |
| 8.1       | TERRITORIAL IMPACT ASSESSMENT .....                                        | 49        |
| 8.1.1     | BAGGRUND .....                                                             | 49        |
| 8.1.2     | ANVENDELSE .....                                                           | 50        |
| 8.1.3     | PROCES .....                                                               | 51        |
| 8.2       | KONSEKVENSANALYSER I DEN DANSKE LOVGIVNINGSPROCES .....                    | 53        |
| 8.2.1     | CIRKULÆRE OM BEMÆRKNINGER TIL LOVFORSLAG M.V. ....                         | 53        |
| 8.2.2     | KONSEKVENSVURDERINGER .....                                                | 54        |
| 8.2.3     | MILJØKONSEKVENSVURDERINGER.....                                            | 54        |
| 8.3       | METODETILPASNING OG ANALYSEDESIGN.....                                     | 55        |
| 8.4       | OPSAMLING .....                                                            | 58        |
| <b>9</b>  | <b>METODE – HOVEDANALYSEN .....</b>                                        | <b>61</b> |
| 9.1       | VIDENSKABSTEORETISK PERSPEKTIV .....                                       | 62        |
| 9.2       | UNDERSØGELSESMETODER .....                                                 | 63        |
| 9.3       | INTERVIEWMETODE .....                                                      | 64        |
| 9.3.1     | PLANLÆGNING, FORM OG STRUKTUR .....                                        | 64        |
| 9.4       | PROJEKTSTRUKTUR .....                                                      | 66        |
| <b>10</b> | <b>SCREENING OG SCOPING .....</b>                                          | <b>69</b> |
| 10.1      | INITIATIVER MED POTENTIELLE TERRITORIALE EFFEKTER .....                    | 70        |

|           |                                                      |            |
|-----------|------------------------------------------------------|------------|
| 10.1.1    | SCOPING-LISTE.....                                   | 71         |
| 10.2      | IMPACT ASSESSMENT MATRIX.....                        | 73         |
| 10.3      | OPSAMLING .....                                      | 75         |
| <b>11</b> | <b>ASSESSMENT.....</b>                               | <b>77</b>  |
| <b>12</b> | <b>EKSISTERENDE RETSTILSTAND.....</b>                | <b>79</b>  |
| 12.1      | ÆNDRING AF DEN EKSISTERENDE RETSTILSTAND .....       | 79         |
| 12.1.1    | INITIATIV 1.....                                     | 80         |
| 12.1.2    | INITIATIV 2.....                                     | 84         |
| 12.1.3    | INITIATIV 3 OG 4 .....                               | 84         |
| 12.1.4    | INITIATIV 5 OG 6 .....                               | 86         |
| 12.1.5    | INITIATIV 7.....                                     | 88         |
| 12.1.6    | INITIATIV 8.....                                     | 89         |
| 12.2      | OPSAMLING .....                                      | 90         |
| <b>13</b> | <b>SOMMERHUSUDLÆG .....</b>                          | <b>93</b>  |
| 13.1      | ERFARINGER FRA LOVÆNDRINGEN I 2004.....              | 93         |
| 13.2      | RESTRUMMELIGHED, SOMMERHUSGRUNDE OG SOMMERHUSE ..... | 96         |
| 13.3      | VURDERING OG OPSAMLING .....                         | 98         |
| <b>14</b> | <b>INTERVIEW.....</b>                                | <b>99</b>  |
| 14.1      | OPHÆVELSE AF KYSTNÆRHEDSZONEN .....                  | 99         |
| 14.2      | MULIGHED FOR FLERE SOMMERHUSUDLÆG.....               | 103        |
| 14.3      | LEMPED E LANDZONEREGLER.....                         | 107        |
| 14.4      | RUDERSDAL KOMMUNE.....                               | 109        |
| 14.5      | OPSAMLING .....                                      | 110        |
| <b>15</b> | <b>INTERESSEORGANISATIONER.....</b>                  | <b>111</b> |
| 15.1      | KOMMUNALTEKNISK CHEFFORENING.....                    | 111        |
| 15.2      | DANMARKS NATURFREDNINGSFORENING .....                | 112        |
| 15.3      | KOMMUNERNES LANDSFORENING .....                      | 113        |
| 15.4      | LANDDISTRIKTERNES FÆLLESRÅD .....                    | 114        |
| 15.5      | OPSAMLING .....                                      | 115        |
| <b>16</b> | <b>IMPACT ASSESSMENT MATRIX .....</b>                | <b>117</b> |

|                |                                                                 |            |
|----------------|-----------------------------------------------------------------|------------|
| 16.1           | VURDERING AF INITIATIVERNE .....                                | 117        |
| 16.1.1         | INITIATIV 1.....                                                | 118        |
| 16.1.2         | INITIATIV 2.....                                                | 119        |
| 16.1.3         | INITIATIV 3-8 .....                                             | 120        |
| 16.2           | OPSAMLING OG UDFYLDNING AF MATRICEN .....                       | 123        |
| <b>17</b>      | <b>EVALUATION .....</b>                                         | <b>127</b> |
| 17.1           | VÆKSTUDSPILLETS TERRITORIALE EFFEKTER FOR KYSTNÆRHEDSZONEN..... | 128        |
| 17.2           | UDPEGNING AF NATIONALE HENSYN.....                              | 128        |
| 17.3           | KYSTLANDSKABELIGE HENSYN .....                                  | 130        |
| 17.4           | LANDZONEHENSYN.....                                             | 131        |
| 17.5           | BÆREDYGTIGHED SOM NATIONALT HENSYN.....                         | 133        |
| 17.5.1         | UDPEGEDE TERRITORIALE EFFEKTER OG BÆREDYGTIGHED.....            | 134        |
| 17.5.2         | BÆREDYGTIGHED OG HENSIGTSMÆSSIG UDVIKLING .....                 | 135        |
| 17.6           | OPSAMLING .....                                                 | 137        |
| <b>18</b>      | <b>KONKLUSION.....</b>                                          | <b>139</b> |
| <b>19</b>      | <b>METODEREFLEKSION OG PERSPEKTIVERING .....</b>                | <b>143</b> |
| 19.1           | STYRKER .....                                                   | 143        |
| 19.2           | SVAGHEDER.....                                                  | 143        |
| 19.3           | METODEUDVIKLING .....                                           | 144        |
| 19.4           | OPSAMLING .....                                                 | 146        |
| <b>20</b>      | <b>BIBLIOGRAFI .....</b>                                        | <b>147</b> |
| <b>BILAG A</b> | <b>CD-INDHOLD .....</b>                                         | <b>A</b>   |
| <b>BILAG B</b> | <b>STRUKTURDIAGRAM.....</b>                                     | <b>C</b>   |
| <b>BILAG C</b> | <b>SPØRGEGUIDES.....</b>                                        | <b>G</b>   |

# 1 INDLEDNING

Over 70 procent af jordens overflade er dækket af vand, og historisk set har vandet været essentielt for menneskers dagligdag, hvor vandet har været benyttet til transport af varer via have og fjorde imellem byer, lande, regioner og verdensdele. Transport, fødevareproduktion og andre samfunds nødvendige funktioner nyder godt af kystnære placeringer, hvorfor befolkninger rundt om på jorden naturligt har søgt til, og bosat sig i, kystområderne. Det er i denne forbindelse anslået at over halvdelen af verdens befolkning er bosat inden for 60 kilometer af kysten. (UNEP, 2016) (UNAO, 2016) Mange af verdens største byer ses at være beliggende langs kysterne, hvoraf kan nævnes Tokyo, Mumbai, New York City, Shanghai, Lagos, Los Angeles og Buenos Aires blandt flere andre. (UNAO, 2016) Tendensen med de kystnære placeringer af verdens byer fremgår tydeligt af Figur 1.1, hvor langt størstedelen af verdens byer med et indbyggertal på over én million ses at være placeret inden for mindre end 20 km til kysten.



**Figur 1.1 – Sammenhængen mellem millionbyer i verdenen (sorte prikker) og deres nærhed til kysten. Figur udarbejdet af Small & Nicholls (2003, p. 594)**

Bymæssige udstrækninger kan i denne forbindelse ses at strække sig som lange striber af byudvikling langs kysterne. Dette kan skabe enorme bymæssige sammenhænge over flere hundrede kilometer, hvor flere byer ender som 'mega-city'-kystbyer, hvilket bl.a. kan observeres ved Japans østkyst imellem de to millionbyer Osaka og Tokyo med en indbyrdes afstand på over 400 kilometer. (Kay & Alder, 1999, p. 22)

Kysterne er de vigtigste og mest intensivt anvendte områder i verdenen, der er bosat af mennesker, og det er derfor ikke underligt at kysterne er, og har været, under intensivt pres fra flere forskellige sider. Hovedkonflikten i de populære kystområder har typisk været mål om bæredygtig udvikling, mål om økonomisk udvikling og samtidig mål om at bevare den kulturelle og sociale udnyttelse. Samtidig med den intensive menneskelige anvendelse af kysterne eksisterer der typisk også rige økosystemer, høj biodiversitet, rigt

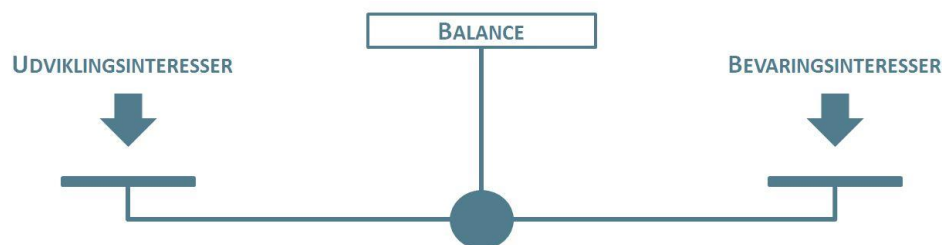
dyreliv og unikke naturområder langs kysterne. Derudover er kystområderne særligt i fokus på grund af deres sårbarhed over for klimaforandringer, stigende vandstande, risiko for oversvømmelser og andre ekstreme vejrphænomener. En lovregulering af kysterne kan derfor ses som et værktøj og et modsvar til det internationale pres og de ofte modstridende ønsker ved kystområderne. (Kay & Alder, 1999, pp. xiv, 18) (European Commission, 2015 a)

I Danmark bor ca. 40 procent af befolkningen inden for 3 km af kysten og i Europa bor mere end 200 millioner mennesker nær kysten. Der opleves også her et pres på kysterne, hvilket har medført initiativer fra EU på området, herunder senest *Maritime Spatial Planning* og *Integrated Coastal Management*, fremlagt den 12. marts 2013 igennem Europa-Kommissionens forslag til et nyt direktiv. Formålet er bl.a. at skabe en fælles ramme for planlægning af kystområderne og derigennem sikre at væksten i områderne sker på et bæredygtigt og afbalanceret grundlag. (European Commission, 2015 a) (Miljø- og Energiministeriet, 1995, p. 7) Janez Potočnik, europakommisær for miljø, har i denne forbindelse udtalt følgende:

*"This initiative will contribute to a healthy environment and better living conditions for the 200 million EU citizens who live in coastal regions. It should also help preserve unique and diverse coastlines and ecosystems that offer invaluable habitats for plants and animals."* (European Commission, 2013) (markering af forfattere)

Europa-Kommissionens forslag er nu under behandling i Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet. (European Commission, 2015 b)

Vigtigheden af kysterne anses ikke blot af EU men også af Danmark, hvor der er en tradition for en restriktiv regulering af kysterne, bl.a. for at sikre almenvellets adgang og undgå unødigt bebyggelse og anlæg. En beskyttelse, der stammer helt tilbage fra den første naturfredningslov fra 1917 og siden har været udvidet væsentligt over flere omgange. (Miljøministeriet, u.d.) Den udvidede beskyttelse har dog taget en drejning i den seneste politiske debat og lovgivning. Debatten udspringer af den traditionelle hovedkonflikt imellem bæredygtig udvikling, en bevaring af kysternes miljømæssige, kulturelle og sociale udnyttelse samt at promovere økonomisk udvikling, hvilket ses illustreret i Figur 1.2. (Kay & Alder, 1999, p. xiv)



Figur 1.2 – Balancen mellem udviklingsinteresser og bevaringsinteresser, der påvirker de danske kyster, deres regulering og deres anvendelse. Figuren er udarbejdet med inspiration fra Kay & Alder (1999, p. 62)

Igennem det politiske udspil *Vækst og udvikling i hele Danmark* har den nuværende regering fremsat en række initiativer, der skal sikre vækst og udvikling i hele landet. I denne forbindelse ønskes Planloven liberaliseret, da den ifølge regeringen opleves som en bremseklods, der ”[...] unødigt bremser kommunernes lokale initiativer, vækst og udvikling.” (Regeringen, 2015, p. 8) Derfor foreslår regeringen i udspillet, at *kystnærhedszonen*, der siden 1991 har været en væsentlig del af den beskyttende regulering af de danske kyster, skal ophæves. (Regeringen, 2015) De nye politiske tiltag har dog skabt en heftig debat blandt politikere og meningsdannere, hvor den tidligere konservative miljøminister, Connie Hedegaard, har udtalt sig blandt andre:

”Når man ser på mængden af forskellige tiltag, som regeringen foreslår, så bliver jeg bekymret. Man må huske, at omkring kysterne er det arvesølvet, man er inde at røre ved.” (Altinget, 2016)

Et synspunkt, der bakkes op af det Konservative Folkepartis formand, Søren Pape; ”*For de konservative er kystlinjerne arvegods. Det er noget, vi har overtaget fra generationerne før os [...]*”. (Politiken, 2016) Foruden udspillet bidrager en række forudgående lovændringer og forslag dog også til diskussionen; først en lovændring i 2014, der muliggjorde dispensation for 10 kystprojekter inden for de kystnære arealer og senere et forslag om at udvide denne forsøgsordning til at gælde endnu flere kystprojekter. (Erhvervs- og vækstministeriet, 2015) Danmarks Naturfredningsforening har blandt andre udvist stor kritik og arrangerede fakkeloptøget *Vi slår ring om kysterne* den 31. januar 2016 med mere end 25.000 fremmødte 200 forskellige steder i landet. Optøget skulle understrege foreningens utilfredshed med de nye tiltag, der ifølge foreningen vil gøre det nemmere at bebygge kysterne. (DN, 2016 a) Interesseorganisationen Dansk Turismefremme byder derimod ændringerne velkomne og ser positivt på en liberalisering af Planloven. Formand, Anne-Mette Knattrup, mener, at kyststrækningerne er Danmarks *stærkeste salgsargument*, og at liberaliseringen vil skabe vækst og flere lokale arbejdspladser. (Dansk Turismefremme, 2015)

Debatten og de spørgsmål, som denne leder med sig, lægger dog i første omgang op til en række nødvendige spørgsmål, der må besvares før emnet nærmere kan behandles; hvilken lovgivning er gældende for de danske kyster, og hvilken betydning har den for muligheden for fysisk udvikling ved kysterne, samt hvilke hensyn og formål lægger bag den eksisterende lovgivning? Derudover rejser spørgsmålene sig også, hvorledes kysterne i dag anvendes og hvilke strukturelle udviklinger, der lægger bag den nutidige anvendelse og arealregulering. Disse indledende spørgsmål danner rammerne for den *indledende problemformulering*.

## 1.1 INDLEDENDE PROBLEMFORMULERING

På baggrund af de fremstillede spørgsmål ses den *indledende problemformulering* af Figur 1.3.

### *Indledende problemformulering*

*Hvordan reguleres den fysiske udvikling af de danske kystområder, og hvilken strukturel udvikling af kystområderne har fundet sted i det 20. og 21. århundrede?*

**Figur 1.3 – Indledende problemformulering**

Når det i den indledende problemformulering formuleres ”*Hvordan reguleres den fysiske udvikling [...]*”, så menes den lovgivning, der har en væsentlig betydning for den fysiske udvikling i kystområderne. Denne lovgivning benævnes i projektrapporten også under den samlede betegnelse *kystregulering* og dækker som udgangspunkt de tre reguleringer strandbeskyttelseslinjen, klitfredningszonen og kystnærhedszonen. Foruden den specifikke kystregulering, afdækkes også overordnet landzoneadministrationen, da denne ligeledes regulerer bebyggelse i kystområderne. For at opnå en dybdegående forståelse ønskes det både at analysere den nuværende lovgivning, men også lovgivningens historie, dens baggrund samt seneste og foreslåede ændringer. I formuleringens anden del skal *strukturel udvikling* forstås som værende forandringer i transportsektoren og andre samfundsmæssige tendenser, der i det 20. og 21. århundrede har haft en betydende indvirkning på de danske kystområder, deres anvendelse og fysiske fremkommen samt regulering.

Formålet med formuleringens bagvedliggende analyser er at opnå en dybdegående viden om reguleringen af kystområderne og baggrunden for denne. Det historiske aspekt er her vigtigt i forståelsen af den fysiske og reguleringsmæssige udvikling.

## 1.2 DEFINITION AF BEGREBER

Kysten kan defineres på mange forskellige måder afhængig af formål og kontekst, herunder både naturvidenskabeligt og politisk. Selve *kysten* refereres oftest som et vagt defineret område med udstrækning både søværts og landværst mens selve *kystlinjen* vagt kan defineres som den linje, hvor havet og landet mødes, hvilken af natur er dynamisk både i tid og sted. Ved definition af *kystområder* anvendes en politisk orienteret definition, da nærværende projektrapport er i et planlægnings- og reguleringsøjemed. (Kay & Alder, 1999, pp. 1-7) I nærværende rapport anvendes derfor den *bestemte afstand* som definition på *kystområderne*, hvilken delvis fremkommer af Planlovens<sup>1</sup> bestemmelser angående planlægning i kystområderne, Kapitel 2a. Af lovbemærkningerne fremgår det, at kyst-

<sup>1</sup> Lovbekendtgørelse 2015-11-23 nr. 1529 om planlægning.



nærhedszonen principielt omfatter et ca. 3 km bredt bælte fra kystlinjen og landværts.<sup>2</sup> Af Planloven § 5a, stk. 3 fremgår det at kystnærhedszonen alene gælder sommerhusområder og landzone. Sammenfaldende med loven betegnes dette bælte derfor kystnærhedszonen, mens det generelle bælte dækkende et bælte på ca. 3 kilometer for alle arealer i hele landet defineres som kystområderne, med inspiration fra rapporten *Planlægning i kystnærhedszonen, Delbetænkning fra Udvalget om forenkling og udvikling af regionplanlægningen*. (Miljøministeriet, 2003, p. 128) Der opereres dermed både med en definition, der er enslydende med lovgivningen, kystnærhedszonen, og samtidig med den bredere definition der også dækker byzoner, kystområderne.

Definitionerne, der anvendes i nærværende rapport er dermed som nedenstående:

|                          |                                                                                                         |
|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Kysten:</b>           | Det vagt definerede område omkring kystlinjen                                                           |
| <b>Kystlinjen:</b>       | Den dynamiske linje, hvor hav og vand mødes                                                             |
| <b>Kystområderne:</b>    | Det ca. 3 km brede bælte landværts                                                                      |
| <b>Kystnærhedszonen:</b> | Det ca. 3 km brede bælte landværts kun dækkende sommerhusområder og landzone, defineret efter Planloven |

---

<sup>2</sup> Folketingstidende 1993-1994, Tillæg A, sp. 6495.



# 2 METODE –

## FORANALYSEN

I det følgende kapitel gennemgås det bagvedliggende metodiske og teoretiske grundlag for foranalysen. De metodiske og teoretiske overvejelser for hovedanalysen behandles i Kapitel 9, *Metode - Hovedanalysen*. Først foretages et overordnet blik for projektet med henblik på videnskabsteoretiske overvejelser. Efterfølgende uddybes de metodiske valg for foranalysen og baggrunden herfor. Slutteligt beskrives projektstrukturen nærmere igennem anvendelsen af et strukturdiagram, der skaber et illustrativt overblik over sammenhængen mellem anvendte teorier og metoder samt de enkelte analyser.

### 2.1 VIDENSKABSTEORI

Den videnskabsteoretiske anvendelse i projektet bygger på videnskabsteori ad hoc. I denne forbindelse er videnskabsteori inddraget og diskuteret løbende i projektarbejdet, hvor videnskabsteoretiske diskussioner har været synlige igennem forskellige overvejelser, herunder metodevalg. I forhold til videnskabsteori skelnes ikke mellem projektets to dele, foranalysen og hovedanalysen, da anvendelsen af videnskabsteori er af mere overordnet karakter. Projektets problemstilling bevæger sig inden for den samfundsvidenskabelige sfære og behandler samfundsproblemstillinger inden for planlægning, hvor planlægningsregulering og kystområderne er i fokus. Planlægning er komplekst og svært at ”isolere” fra samfundet. Projektgruppen anerkender derfor at projektets problemstilling ikke isoleret set kan behandles, men nærmere bearbejdes i et åbent system, hvor mange mekanismer, herunder skjulte og ukendte faktorer, kan spille ind. I denne forbindelse falder projektets problemstilling inden for kritisk realisme, der særligt arbejder med åbne systemer og en tredeling af det ontologiske domæne. (Buch-Hansen & Nielsen, 2005, p. 24) De videnskabsteoretiske overvejelser vil ikke løbende fremgå eksplicit i projektrapporten, da det er en underliggende diskussion. Alligevel er det vigtigt at forstå det videnskabsteoretiske perspektiv for projektet, hvorfor dette behandles samlet i Afsnit 9.1, *Videnskabsteoretisk perspektiv*. Overvejelserne er samlet her, da projektets problemformulering og hovedanalysen udgør hovedvægten af projektet, hvorfor overvejelserne findes mest relevante at foretage her.

## 2.2 METODE

De metodiske overvejelser for foranalysen er naturligt foretaget på baggrund af den indledende problemformulering, der overordnet er inddelt i to; *"Hvordan reguleres den fysiske udvikling af de danske kystområder"* og *"hvilken strukturel udvikling af kystområderne har fundet sted det i det 20. og 21. århundrede?"*. Første del af den indledende problemformulering er møntet på den konkrete regulering af de danske kystområder og udviklingen af denne med et særligt fokus på den lovgivning, der eksplicit regulerer kystområderne. Denne del dækker over to analyser, begge med fokus på regulering.

Den første analyse foretages af lovgivningen med et generelt perspektiv, hvor der foruden en juridisk analyse af de nugældende regler, ligeledes foretages en analyse af hensynene og den historiske baggrund for reguleringen. I den anden analyse lægges fokus på regeringens vækststudspil fra 2015, hvor initiativer der vedrører kystområderne udpeges.

For at analysere og behandle lovgivningen anvendes juridisk metode, der er styrende for den juridiske argumentation. Metoden anvendes primært igennem brugen af lovgivningen som retskilde, den præciserende fortolkning og i nogen grad forarbejderne. Juridisk metode anvendes dog ikke alene og suppleres af et litteraturstudie. Litteraturstudiet findes særligt anvendeligt, hvor det søges at afklare de politiske aftaler bag de seneste ændringer.

Anden del af den indledende problemformulering søger en større forståelse af kysterne i Danmark og hvilken anvendelse og strukturel udvikling denne har gennemgået. Dette leder op til to analyser, begge med fokus på at danne en afklaring af kyster i Danmark; en analyse af kyst i Danmark og en analyse med fokus på historien og kulturen for kysterne i Danmark. Ved begge analyser synes det naturligt at anvende litteraturstudie, da der her er tale om et anseeligt emne, der ligeledes er grundigt behandlet af flere pålidelige forfattere.

Af overstående fremgår, at foranalysen bygger på to overordnede metoder; litteraturstudie og juridisk metode. I det følgende behandles litteraturstudie og juridisk metode adskilt, med henblik på at afklare fordele og ulemper for anvendelsen af netop disse metoder og særligt at gennemgå den specifikke anvendelse af metoderne.

### 2.2.1 LITTERATURSTUDIE

En del af foranalysen underbygges af et større litteraturstudie. Herved benyttes dokumentarmetoden som undersøgelsesmetode og det anvendte materiale er derfor udarbejdet af andre end projektgruppen selv. Valget af dokumentarmetode bygger på flere overvejelser; bl.a. tilgængelige ressourcer, værdien af kilderne og analysens formål. Foranalysen anvendes i det store perspektiv som empiri til projektets primære del – hovedanalysen. Dokumentarmetoden er ideel at benytte til flere af analyserne, da de har en oplysende karakter og der samtidig eksisterer flere pålidelige kilder til oplysningen. Særligt effektiviteten som dokumentarmetoden tilbyder, er væsentligt for metodevalget. Dog skal det påpeges, at dokumentarmetoden er en begrænset og statisk kilde af information i forhold til de da-

værende rammer for det behandlede emne. (Andersen & Gamdrup, 2005 b, p. 63) Dette synes dog ikke at være problematisk, vurderet ud fra det formål som metoden tjener.

Ved selve litteratursøgningen er der taget udgangspunkt i den nyeste og mest relevante litteratur. En væsentlig fordel ved nyere litteratur er at den som oftest refererer til ældre kernelitteratur, hvilken herigennem kan fremfindes. Desuden indeholder den nyeste litteratur også naturligt et større historisk perspektiv. Særlig kildekritik er anvendt for at sortere nærmere i litteraturen. (Andersen & Gamdrup, 2005 b, pp. 64-65) En vurdering af en kilde omfatter blandt andet forfatteren, kildens formål, udgivelsens år og sammenligning med andre kilder. Ved juridisk litteratur er vurderingen af kildens pålidelighed særlig vigtig. Ved anvendelse af litteraturstudie og dokumentarmetoden er det yderligere nødvendigt at være opmærksom på, at det pågældende materiale er fremkommet ved en anden metode. (Andersen & Gamdrup, 2005 a, p. 51) Derfor vurderes de enkelte kilder også med henblik på hvordan materialet er skabt, og hvilke metoder der ligger bag.

## 2.2.2 JURIDISK METODE

Som klarlagt i overstående anvendes den juridiske metode til analyse af første del af den indledende problemformulering. Den juridiske metode vægter tungest i analysen af den generelle regulering af kysterne, hvor juridisk metode har en supplerende rolle i afklaringen af de politiske ønsker bag vækstudspillet. Juridisk metode anvendes i foranalysen igennem én hovedgruppe af retskilder; lovgivningen. Yderligere anvendes andre fortolkningsformer, herunder formålsfortolkning og præciserende fortolkning.

Den juridiske litteratur anvendes til at støtte de forskellige fortolkningsformer, da analysen af reguleringen af kystområderne har en mere overordnet tilgang, hvor et større juridisk felt bearbejdes. På samme vis som litteratur anvendes i projektet, behandles lovgivning i foranalysen overordnet og er samtidig meget nøje afdækket i den juridiske litteratur. Derfor er det vurderet mere effektivt at supplere behandlingen af lovgivningen igennem juridisk litteratur. Ved anvendelsen af juridisk litteratur er projektgruppen opmærksom på, at den er udgivet af privatpersoner. Litteraturens udgivelsesår er ligeledes særlig afgørende, da lovgivningen og retspraksis løbende kan ændre sig.

## LOVGIVNINGEN SOM RETSKILDE

Igennem foranalysen anvendes lovgivningen igennem både bindende og vejledende retskilder, herunder love, cirkulærer, bekendtgørelser, forarbejder og vejledninger. I denne forbindelse anvendes forskellige fortolkningsformer til analyse af lovgivningen. Ved analyse af de bindende retskilder anvendes den præciserende fortolkning, da formålet med analysen af lovgivningen er at afsøge den konkrete regulering og komme så nær den pågældende regels mening som muligt. Til dette formål anvendes ordlydsfortolkning, hvor der ”[...] tages udgangspunkt i den sædvanlige, naturlige sprogforståelse af ordlyden [...]” i de konkrete bestemmelser. (Evald, 2011, pp. 18-19, 21, 37) (Blume, 2014, pp. 233-234)

Foruden den præciserende fortolkning anvendes formålsfortolkning yderligere – her både en objektiv formålsfortolkning og en subjektiv formålsfortolkning. Formålsfortolkningen giver mulighed for at forstå hensynene bag lovreguleringen og er ideel til analyserne af de politiske hensyn bag reguleringen. Ved den objektive formålsfortolkning anvendes den nuværende lovgivning, hvilket oftest fremgår af formålsparagraffen. Den subjektive formålsfortolkning bygger modsætningsvist på de vejledende forarbejder, hvor det er muligt at udlede reguleringens ændring igennem tiden. Herudover kan betænkninger, bemærkninger og behandlinger af lovene findes igennem forarbejderne. Særligt den subjektive formålsfortolkning bidrager med en større forståelse af baggrund for reguleringen af de danske kyster. (Evald, 2011, pp. 37-39)

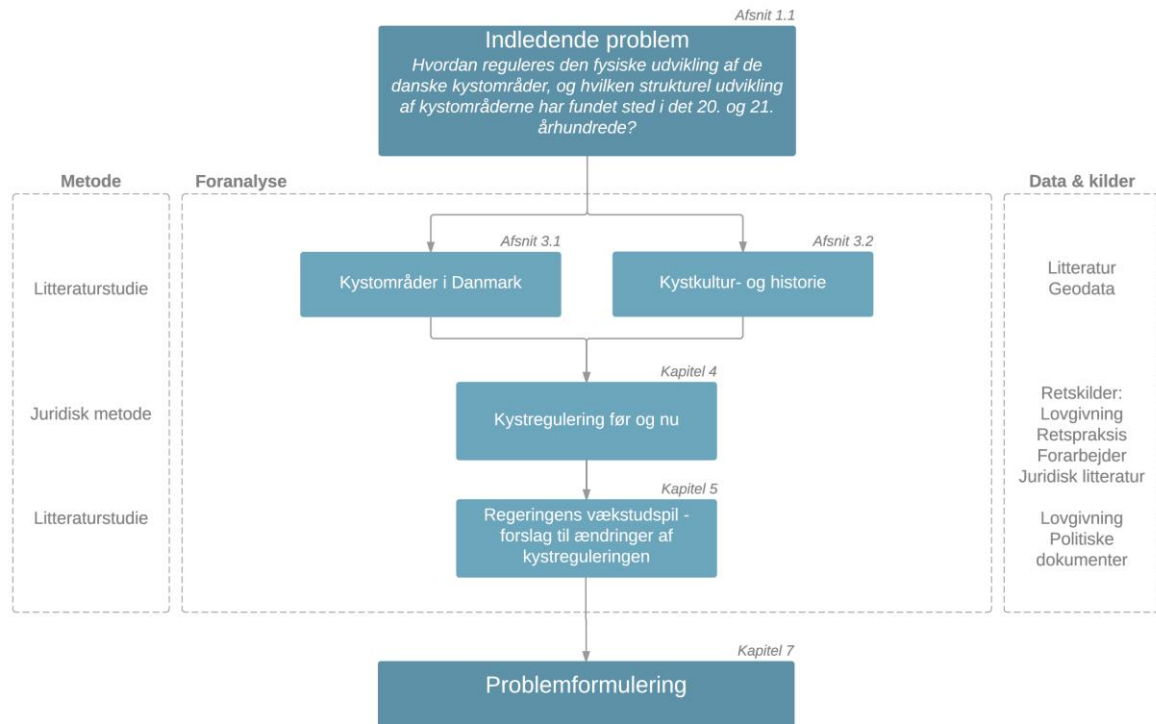
Alle benyttede lovtekster er tilgængelige igennem Retsinformation, Karnov Group eller folketingstidende på henholdsvis [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk), [www.karnovgroup.dk](http://www.karnovgroup.dk) og [www.ft.dk](http://www.ft.dk). Ældre lovtekster og forarbejder er tilgængelige igennem trykte udgivelser af Folketingstidende og Rigsdagstidende.

## RETSPRAKSIS SOM RETSKILDE

Retspraksis er relevant at anvende, da den som lovgivningen er en gældende retskilde. Retspraksis får sin præjudikatværdi igennem hensynet til lighed for lov og for at opretholde retsautoriteten. Igennem retspraksis behandles lovgivningen, og der foretages derfor en løbende fortolkning af lovgivningen. Retspraksis er dermed retsskabende og med til at fortolke lovgivningen. (Evald, 2011, pp. 44-45) Domme behandler dog som oftest mere specifikke problemstillinger og retspraksis vurderes derfor at være af større betydning for at afdække mere specifikke problemstillinger end mere overordnet regulering. Derfor er anvendelsen af retspraksis bredere i hovedanalysen end foranalysen. I foranalysen er retspraksis derfor alene anvendt igennem den juridiske litteratur til brug for at afklare den overordnede regulering. Alle benyttede domme og afgørelser i hovedanalysen er tilgængelige igennem Karnov Group på, [www.karnovgroup.dk](http://www.karnovgroup.dk).

## 2.3 PROJEKTSTRUKTUR

I det følgende klarlægges projektstrukturen for foranalysen. Formålet er at illustrere og beskrive sammenhængen mellem det indledende problem og de valgte analyser samt hvilke metoder og data, der indgår i de pågældende analyser. Til gavn herfor er udarbejdet et strukturdiagram, der illustrerer projektstrukturen og processen bag. Et udsnit af strukturdiagrammet fremgår af Figur 2.1. Strukturdiagrammet over hele projektet fremgår af *Bilag B*.



**Figur 2.1 - Udsnit af strukturdiagrammet over projektet. Udsnittet viser projektstrukturen for foranalysen, hvor venstre søjle illustrerer anvendte metoder, midterste søjle illustrerer analyserne og højre søjle illustrerer anvendte kilder og data.**

Strukturdiagrammet illustrerer projektstrukturen og som udgangspunktet ikke projektrapporten. Der er naturligt en stor sammenhæng mellem projektet og projektrapporten, hvilket illustreres over hver blå boks med henvisning til kapitler og afsnit i projektrapporten, se Figur 2.1. Strukturdiagrammet er overordnet inddelt i tre søjler – søjlen til venstre illustrerer anvendte metoder, søjlen i midten illustrer analyserne og søjlen til højre illustrerer anvendte data og kilder. Metoder, data og kilder er placeret horisontalt ud fra de analyser, de tilhører.

Ved analyse af det indledende problem foretages overordnet en analyse af den fysiske regulering af de danske kyster og en analyse af den strukturelle udvikling af kystområderne. De to analyser er yderligere opdelt, hvor der for den strukturelle udvikling foretages analyser af henholdsvis *Kystområder i Danmark* samt *Kystkultur- og historie* og for den fysiske regulering foretages analyser af *Kystregulering før og nu* samt *forslag til ændringer af kystreguleringen*.

Til analyse af *Kystområder i Danmark* anvendes både litteratur og geodata. Geodata er her den mere bærende del, da analysen har et mere kvantitativt fokus for at afklare kystområderne i Danmark. Til brug herfor anvendes litteraturstudie som metode til at finde kort og den nødvendige geodata. Til analyse af *Kystkultur- og historie* anvendes alene litteratur og litteraturstudie som metode, da analysen har et mere historisk fokus. De to analyser er i strukturdiagrammet sidestillet, da de er uafhængige af hinanden og udarbejdet sideløbende, men er i projektrapporten i samme kapitel.

I analysen *Kystregulering før og nu*, anvendes juridisk metode og som data forskellige retskilder herunder særligt lovgivningen. På baggrund af analysens generelle karakter anvendes yderligere juridisk litteratur. Da analysen ligeledes har et historisk perspektiv anvendes forarbejder til at afdække oprindelsen og hensynene bag de nugældende love. Analysen består af tre underanalyser, der behandler henholdsvis *Kystnærhedszonen*, *Forbudszoner* og *Landzonen*.

I forlængelse af den juridiske analyse foretages analysen af *Regeringens vækstudspil – forslag til ændringer af kystreguleringen*. Analysen behandler det politiske dokument *Vækst og udvikling i hele Danmark*, hvilken indgår i analysen som data. De politiske dokumenter anvendt i analysen er fremfundet igennem litteraturstudie. Selvom analysen foretages af politiske dokumenter, anvendes lovgivning til støtte for analysen, da de politiske dokumenter foreslår ændringer af lovgivningen.

Analyserne besvarer tilsammen det indledende problem, der i projektrapporten resulterer i delkonklusionen. På strukturdiagrammet fører analyserne i stedet videre til problemformuleringen, der danner baggrunden for hovedanalysen.

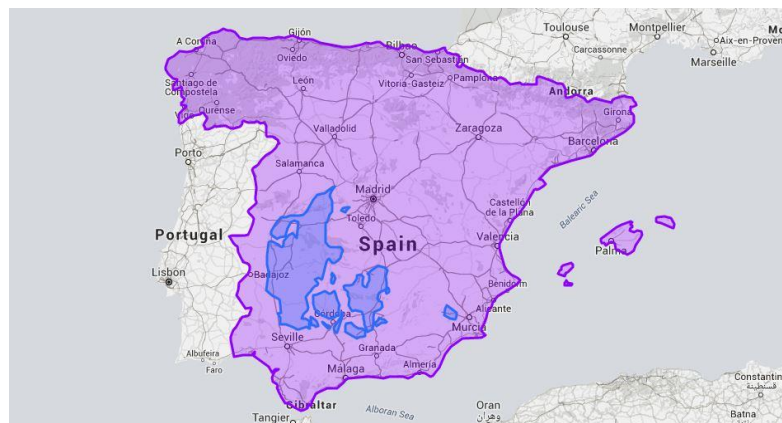


# 3 KYST I DANMARK

I nærværende kapitel undersøges den danske kyst og kystkultur, kysternes benyttelse samt samfundsmæssige tendenser og herigennem strukturelle forandringer, der i det 20. og 21. århundrede har påvirket anvendelsen og udnyttelsen af kysterne. Der ønskes samtidig et overblik over kysternes udstrækning og betydning i Danmark. Primært anvendes litteraturstudie til opnåelse af den nødvendige viden, herunder geodata, statistisk materiale og kort. Formålet er at skabe en nødvendig baggrundsviden om den danske kystkultur og kystanvendelse forinden en dybdegående analyse af de gældende reguleringsværktøjer, der sætter de nutidige lovgivningsmæssige rammer for anvendelsen af de danske kyster.

## 3.1 KYSTERNE I TAL

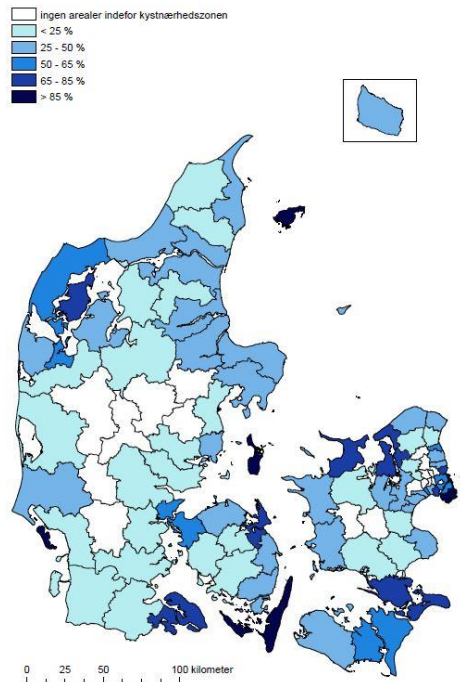
Til trods for Danmarks lille areal er landet præget af mange kystområder, både langs have og fjorde. Selve kystlinjen er 7.314 km lang, hvilket er næsten 2.500 kilometer mere end Spaniens kystlinje til trods for den store arealmæssige forskel, se Figur 3.1. (VisitDenmark, 2016)



Figur 3.1 - Danmarks geografiske udstrækning sammenlignet med Spaniens (Talmage & Maneice, 2016)

Med den lange kystlinje og 1.419 øer er der ikke et sted i landet, hvor der er mere end 50 km til kysten. Det er derfor naturligt, at kystområderne spiller en stor og vigtig rolle i den danske kultur. (VisitDenmark, 2016)

Et notat udarbejdet af *Nationalt Center for Miljø og Energi* viser, at selve kystnærhedszonen udgør næsten 28 % af Danmarks samlede areal, svarende til 11.981 km<sup>2</sup>. Den enkelte kommunes andel af arealer i kystnærhedszonen spænder dog vidt rundt omkring i landet, hvor nogle kommuner har store dele af deres arealer i kystnærhedszonen mens andre, i det centrale Jylland og Sjælland, ikke har arealer i kystnærhedszonen, jf. Figur 3.2. (Levin, 2015)

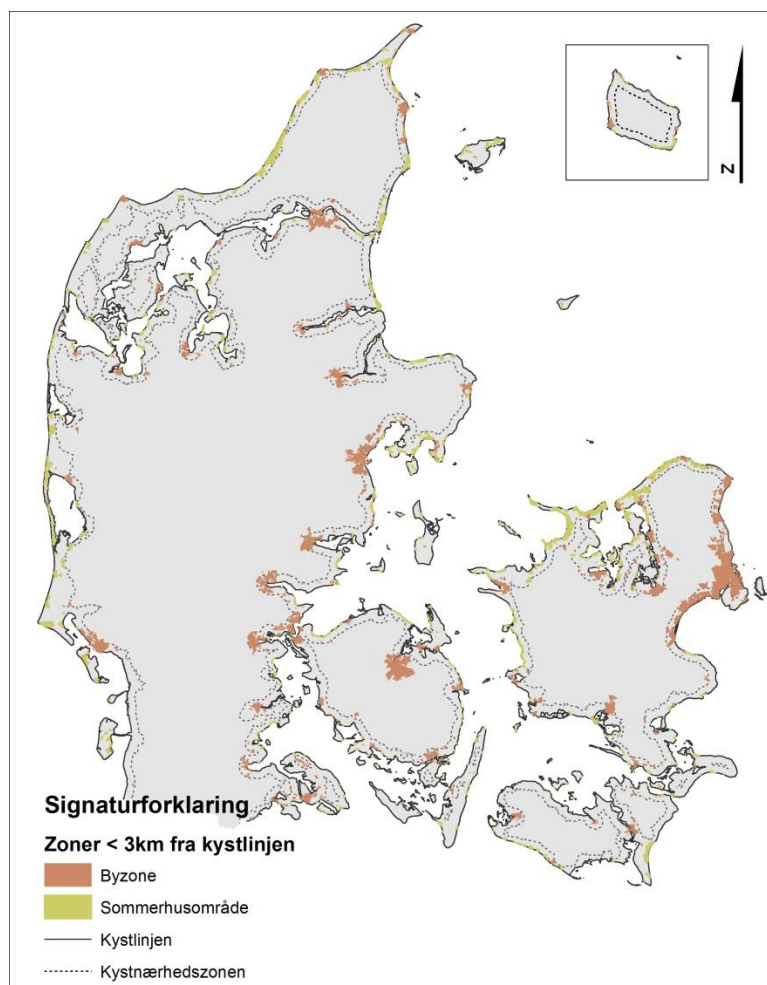


**Figur 3.2 - Andelen af kommunernes areal beliggende i kystnærhedszonen. Analyse og kort udarbejdet af (Levin, 2015)**

Kysterne er præget af en lang række af anvendelser, hvor en stor del er præget af de mange byområder og sommerhusområder, der ligger som perler på en snor langs de danske kyster, se Figur 3.3. I 1995 vurderedes det, at en tredjedel af kysternes var anvendt til byggeri og anlæg og at cirka halvdelen af de danske kyster var præget af bebyggelse. (Miljø- og Energiministeriet, 1995, p. 3) Især kystområderne nord og syd for København ses at være præget af byzone, mens mange af yderområderne er præget af sommerhusområder, heraf bl.a. Vendsyssel, den Jyske vestkyst, Djursland og øerne. Region Sjælland er dog den region i Danmark med flest sommerhuse med 67.439, mens Region Syddanmark har færrest, som det fremgår af Tabel 3.1.

| Region          | Antal sommerhuse (2014) |
|-----------------|-------------------------|
| Hovedstaden     | 37.649                  |
| Sjælland        | 67.439                  |
| Syddanmark      | 35.015                  |
| Midtjylland     | 45.432                  |
| Nordjylland     | 36.479                  |
| <i>I alt DK</i> | <i>222.014</i>          |

**Tabel 3.1 - Antallet af sommerhuse i Danmark efter region. Data: Danmarks Statistik (BYGB11). Data behandlet af forfattere**



Figur 3.3 - Sommerhusområder og byzone i kystområderne i Danmark. Data: Kort10 og plansystem.dk

I kystnærhedszonen spiller landbruget og skovarealer en væsentlig arealmæssig rolle, se Tabel 3.2. Derudover er kystområderne præget af en lang række af andre anvendelser og aktiviteter, herunder campingpladser, feriecentre, golfbaner, lystbådehavne, rekreative anlæg og områder samt kystsikringsanlæg. (Naturstyrelsen, 2011, p. 23) Sidst kan nævnes de 130 danske trafikhavne, der spiller en væsentlig rolle inden for person- og godstransport. Ifølge brancheorganisationen *Danske Havne* skønnes det, at de danske havne alene er ansvarlige for 80 % af Danmarks udenrigshandel. (Danske Havne, 2016)

| Arealanvendelse      | Inden for kystnærhedszone<br>(procentandel af samlet areal) |
|----------------------|-------------------------------------------------------------|
| Landbrug             | 48,4 %                                                      |
| Urban/infrastruktur* | 17,4 %                                                      |
| Skov                 | 12,5 %                                                      |
| Hede                 | 3,8 %                                                       |
| Strandeng/marsk      | 3,6 %                                                       |

\*Omfatter bl.a. veje, jernbaner, rekreative anlæg og bebyggede arealer samt erhvervs- og industriarealer

Tabel 3.2 - De fem mest udprægede arealanvendelser inden for kystnærhedszonen. Data: (Levin, 2015)

De danske kystområder anses internationalt som værende enestående og det er samtidig her Danmarks vildeste natur er at finde. Kystområderne er unikke, da hav og land mødes, hvilket skaber særegnede landskaber og miljøer. (Kay & Alder, 1999, p. 7) Blandt andet af disse grunde har der i Danmark været en tradition for en beskyttelse af kysterne, der stammer helt tilbage til 1917, hvor den første Naturfredningslov sikrede almenvellets adgang til kysterne.<sup>3</sup> (Miljøministeriet, u.d.) Debatten startede dog allerede i 1910, hvor Det Radikale Venstres jordlovsudvalg rejste spørgsmålet om almenvellets adgangsret til kystens herlighedsværdier. Et synspunkt, der blev delt af Foreningen for Naturfredning i 1912. I dag eksisterer en restriktiv regulering af kysterne igennem både forbudszoner og planlægningszoner, henholdsvis klitredning og strandbeskyttelse samt kystnærhedszonen. Disse beskyttende bestemmelser og deres oprindelse analyseres nærmere i næste kapitel, Kapitel 4, *Dansk kystregulering*.

## 3.2 DANSK KYSTKULTUR- OG HISTORIE I DET 20. OG 21. ÅRHUNDREDE

### 3.2.1 FISKERIET, SØFARTEN OG FYRENE

Fiskerierhvervet blev ramt hårdt i 1970'erne grundet kollapset i sildebestanden og krisen fortsatte længere op i det 20. århundrede, hvor også bestanden af torsk blev formindsket drastisk. Dette har resulteret i færre fiskere og fartøjer, hvor de enkelte fartøjer er blevet større og mere effektive og fiskeriet har siden koncentreret sig i færre og større havne. Nedgangen i fiskeriet har medført at mange af de mindre havne er overtaget til rekreativ udnyttelse, herunder bl.a. lystfiskeri og omdannelser til marinaer. (Nordisk Ministerråd, 1999, p. 86) Også søfarten, drevet af handlen, har haft en væsentlig betydning for udviklingen af de danske kystområder. De mindre skipperbyer tabte slaget, da sejladsen i slutningen af 1800-tallet blev omlagt til stålfartøjer drevet af dampmaskiner, hvilket resulterede i at søfarten blev koncentreret ved de større byer. Mange af disse skipperbyer er dog i dag attraktive for både turister og fastboende. (Nordisk Ministerråd, 1999, p. 93) Fremkomsten af jernbanen og særligt godstransport med lastbiler har samtidig haft en afgørende rolle, hvilket transportmæssigt er gået ud over de små og mellemstore trafikhavne. Udviklingen inden for privatbilisme, udbygning af vejnettet og bygning af broer har i forlængelse heraf også medført en nedgang i færgeruterne. (Nordisk Ministerråd, 2004, p. 21) Alt i alt ses transportsektoren dermed at have haft en afgørende rolle i ændringerne for de danske kystområder, hvor der er sket en væsentlig centralisering af de klassiske aktiviteter og erhverv.

---

<sup>3</sup> Før denne udvikling tilhørte de udmatrikulerede forstrande kongen efter princippet i Jyske Lov 1241, der fastsatte, at dét som ingen ejer, ejer kongen. Adgangen til kysten kunne dermed ske mod betaling, hvor bl.a. fiskere måtte betale sandtold til kongen for at anvende stranden til fiskeri. Med Danske Lov 1683 (4-4-2) blev adelen tildelt ejendomsretten ud for godsene, hvor den tørre del af strandene dermed var privatejede, hvilket dog frafaldt med Grundlovens indførelse i 1849. Stridigheder og diskussioner om adgang til kysten stammer dermed langt tilbage i tiden. (Holm & Byskov, 2000, pp. 337-338)

Fiskeriet og søfarten medførte behovet for navigation til havs, hvilket bl.a. udmøntede sig i opførelse af de første fyrtårne i 1500- og 1600-tallet suppleret af fyrskibe. Den teknologiske udvikling i det 20. århundrede har medført satellitnavigation og andre navigationsværktøjer samt en automatisering af fyrtårnene og har derfor gjort mange af de tidligere indretninger overflødige. (Nordisk Ministerråd, 1999, p. 96)

På baggrund af denne udvikling har nogle kystområder oplevet væsentlige funktionstømnings og fraflytninger. Nogle steder har ikke kunne tiltrække nye erhverv eller beboere og de materielle spor fra kulturmiljøerne står dermed tilbage. Andre steder, særligt ved de større byer og de populære rekreatiomsområder, opleves derimod et pres på kystområdernes herlighedsværdier; både fra kontorvirksomheder, hoteller, restauranter m.m., der kapitaliserer kysten som ressource. Et eksempel på en sådan ny anvendelse af de materielle kulturmiljøer ses bl.a. ved mange fyrtårne, der omdannes til turist- og kulturoplevelser samt naturobservationssteder. (RealDania, 2016)

### 3.2.2 REKREATION OG TURISME

I det 20. århundrede fik den rekreative anvendelse af kystområderne for alvor betydning, hvor der skete en omfattende udstykning af tidligere store landbrugsejendomme til nye bolig- og ferieformål. (Holm & Byskov, 2000, p. 335) Badegæsterne begyndte allerede at benytte de danske kystområder i slutningen af 1800-tallet for bl.a. at nyde glæde af havluften, hvilket blev anbefalet af lægerne. Denne tendens skyldtes de industrialiserede, voksende og sygdomsramte byer. De første store sommervillaer udviklede sig nord for København og blev i starten af 1900-tallet omdannet til helårsbeboelse, der i dag udgør en del af Københavns forstæder, hvilket også ses af Figur 3.3. (Nordisk Ministerråd, 1999, p. 99) Forstadsbebyggelserne i pendlerafstand til København og andre større byer blev muliggjort på grund af privatbilismen og s-togbanen og kan anses som værende den største forandring af de åbne kyster i de sidste 100 år. (Holm & Byskov, 2000, p. 339)



Figur 3.4 - Melsted Badehotel på Bornholm opført i 1932 (Melsted-badehotel.dk, 2016)

I perioden omkring 1920'erne og 30'erne opstod bl.a. feriecentre, campingpladser og små etplans sommerhuse, muliggjort af nye økonomiske muligheder for særligt den velstillede del af befolkningen, se Figur 3.4. Den generelle velstandsstigning i sidste halvdel af 1900-tallet og ikke mindst indførslen af ferieloven i 1938, der gav arbejderne to ugers

betalt ferie, spillede en afgørende rolle for den rekreative udnyttelse af kystområderne. Efterspørgslen på sommerhuse steg betydeligt og medførte en eksplosion i antallet af sommerhuse, hvis popularitet udsprang i efterkrigstiden også kaldet *sommerhusbevægelsen*. (Nordisk Ministerråd, 1999, p. 100) (Holm & Byskov, 2000, p. 342) Efterkrigstiden medførte samtidig stigende velstand og dermed bedre økonomiske muligheder for befolkningen. (Larsen & Færgemand, 1984) Det anslåede antal sommerhuse var 10.000 i slutningen af 1940'erne, hvilket steg til hele 200.000 de efterfølgende 50 år, hvorefter udviklingen stagnerede og tallet for 2014 var lidt over 222.000, jf. Tabel 3.3. (Holm & Byskov, 2000, p. 342) Bebyggelsen af sommerhuse skete først særligt i Nordsjælland, mens tre-fjerdedele af sommerhusbebyggelsen i perioden efter 1980 fandt sted i Jylland. Den enorme fremgang i antallet af sommerhuse toppede i perioden 1965-1974 med 6-9.000 nye sommerhuse årligt, mens der i perioden 2007-2014 blot blev registreret knap 12.000 nye sommerhuse i alt, jf. Tabel 3.3. Den voldsomme udvikling medførte i 1977, at nye sommerhuse ikke måtte udlægges i kystområderne. (Erhvervsstyrelsen, 2016 a) Sommerhusene startede som ferieboliger for ejerfamilierne, men fra 1990'erne steg udlejning af sommerhusene til turisme og de blev dermed investeringsobjekter og ikke blot ferieboliger. (Holm & Byskov, 2000, p. 345)

| År                         | Antal sommerhuse i DK | Årlig stigning |
|----------------------------|-----------------------|----------------|
| 2007                       | 210.210               |                |
| 2008                       | 212.867               | 2.657          |
| 2009                       | 214.818               | 1.951          |
| 2010                       | 217.808               | 2.990          |
| 2011                       | 219.245               | 1.437          |
| 2012                       | 220.448               | 1.203          |
| 2013                       | 221.197               | 749            |
| 2014                       | 222.014               | 817            |
| Total stigning (2007-2014) |                       | 11.804         |

**Tabel 3.3 - Antallet af sommerhuse i Danmark i perioden 2007-2014. Data: Danmarks Statistik (BYGB11). Data behandlet af forfattere**

I områder uden attraktive badestrande har folkeliggørelsen af sejlsporten fra 1950'erne medført, at disse områder også er besøgt og dermed ligeledes fået del i de nye rekreative udnyttelser. (Nordisk Ministerråd, 1999, p. 100) Anvendelsen af kystområderne kan betegnes som værende gået fra en materiel udnyttelse af områdernes ressourcer til i højere grad at være en rekreativ udnyttelse af områdernes ressourcer. Kysterne er i denne sammenhæng kommet under et stadig større pres af de nye anvendelsestyper, hvor resultatet direkte kan ses i stigende ejendomspriser i kystområderne. (Nordisk Ministerråd, 2004, pp. 22-23)

### 3.2.3 GLOBALISERINGEN

Hvor de velstillede fra 1920'erne og 30'erne nød ferien ved kysterne og den brede befolkning for alvor indtog kystområderne fra 1960'erne i de danske sommerhuse, så har globaliseringen og billige flyrejser betydet, at den brede befolkning i dag lige så vel kan tage til Spanien eller Tyrkiet for at nyde sommerferien. Der er derfor opstået en stor konkurrence på feriemarkedet, hvor turismen spiller en vigtig rolle i mange landes og lokalområders økonomier. (Holm & Byskov, 2000, p. 360) Kystturismen udgør i Danmark mere end 60 procent af de udenlandske overnatninger og den står for mere end 40 procent af den samlede turismeomsætning i Danmark. Danskerne selv udgør 50 procent af overnatningerne, Tyskerne 37 procent og tredje mest Nordmændene med 5 procent af overnatningerne<sup>4</sup>. (Dansk Erhverv, 2013)

## 3.3 OPSAMLING

Danmark er et land præget af sine mange kystområder og over en fjerdedel af Danmarks samlede areal er i kystnærhedszonen. Kystområderne har forskellige anvendelse, hvor især byzone og sommerhusområder præger den danske kyst med bebyggelse. Foruden det bebyggede miljø ses landbruget at optage op mod halvdelen af kystnærhedszonen. Danmark har siden 1917 haft en tradition for at beskytte af kysterne, hvor bl.a. almenvellets adgang til kysterne er blevet sikret. Det seneste århundredes samfundsmæssige og strukturelle forandringer har dog medført væsentlige ændringer i disse områder og deres anvendelse. Fiskeriet oplevede nedgang i sidste halvdel af det 20. århundrede og blev samlet i større enheder og havne. Ændringen betød bl.a. at de mindre skipperbyer i dag mange steder ses at være overgået til en rekreativ anvendelse. Samtidig medførte udbygning af vejnettet og den dertilhørende privatbilisme, at flere aktiviteter blev flyttet fra havet og havnene til landet og vejene. Mange af de gamle materielle kystmiljøer er derfor i dag overgået til nye anvendelser, heraf rekreation, og områderne oplever i denne forbindelse pres fra bl.a. hoteller og kontorvirksomheder. Derudover ses andre kystmiljøer at lide under funktionstømning og fraflytning.

I starten af det 20. århundrede opstod ønsket om at komme væk fra byerne, hvorfor bl.a. sommerhuse, feriehus og badehoteller blomstrede frem. Med *sommerhusbevægelsen* blev flere hundrede tusinde sommerhuse bygget op igennem det 20. århundrede, hvor nye udlæg dog blev forbudt i 1977 som et modsvar på udviklingen. Senest har globaliseringen medført en internationalisering og dermed øget konkurrence af turistmarkedet. I dag ses 40 procent af Danmarks turismeomsætning at udgøres af kystturismen, der dermed udgør en væsentlig andel af den danske turisme.

Overordnet ses kystområderne at have gennemgået væsentlige strukturelle forandringer på baggrund af den samfundsmæssige udvikling det seneste århundrede. Forandringerne

---

<sup>4</sup> Tal fra 2011. Kystturisme er i data defineret som al turisme med ferieformål uden for de fire største byer i DK.

har haft en stor betydning for det fysiske miljø og den nutidige anvendelse af de danske kystområder, der i stigende grad domineres af rekreation og turisme.



# 4 DANSK KYSTREGULERING

I nærværende kapitel analyseres den nuværende regulering af de danske kystområder. Analysens hovedfokus er de tre væsentligste reguleringer af de danske kyster; strandbeskyttelseslinjen, klitfredningszonen og kystnærhedszonen. Foruden de tre reguleringer vil landzonebestemmelserne indledningsvist behandles, da bestemmelserne regulerer kystområderne i sin helhed, selvom landzonebestemmelserne ikke begrænser sig hertil. I forlængelse heraf analyseres de væsentligste ændringer af kystreguleringen i det seneste århundrede og baggrundene herfor. Strandbeskyttelseslinjen og klitfredningszonen behandles sammen, da de to beskyttelser i dag reelt har samme beskyttende formål, hvorimod kystnærhedszonen skiller sig ud. For hver af de to dele analyseres den enkelte bestemmelses oprindelse og baggrund, hvorefter den gældende regulering er i fokus. Analysen foretages ved juridisk metode, hvor særligt den præciserende fortolkning anvendes for at komme så nært bestemmelsernes betydning som muligt. I denne forbindelse anvendes endvidere forarbejder til lovene, herunder bemærkninger, lovens behandlinger og fremsættelse m.m. Analysen foretages i sin helhed dels for at afklare den nuværende lovregulering af de danske kyster og dels for at afklare hensynene bag den nuværende og foregående lovregulering af de danske kyster.

Ud fra et lovgivningsmæssigt perspektiv består kystregulering i Danmark overordnet af tre reguleringer; strandbeskyttelseslinjen, klitfredningslinjen og kystnærhedszonen – alle beliggende i kystområdet. Regulering af kystområderne begrænser sig dog ikke alene til disse tre, men det er de tre eneste, der eksplicit regulerer kystområderne og er essentielle for kystbeskyttelsen i Danmark. (Miljøministeriet, 2011, p. 4) Kystområderne reguleres derfor i nogen grad også af bl.a. natura2000 og beskyttede naturtyper fra Naturbeskyttelsesloven<sup>5</sup> (NBL) § 3 og kapitel 2a samt andre fredninger, der alle forhindrer bl.a. bebyggelse. Disse yderligere reguleringer påvirker ikke eksklusivt kystområderne og vil i det følgende ikke behandles nærmere.

## 4.1 ZONEINDELING

Danmark er opdelt i tre forskellige zoner; byzoner, sommerhusområder og landzone, se Figur 4.1. Zoneinddelingen blev introduceret i 1969 med By- og landzoneloven, der trådte i kraft i 1970 og udgjorde en del af planlovsreformen<sup>6</sup>. Denne inddeling byggede videre

<sup>5</sup> Lovbekendtgørelse 2015-12-08 nr. 1578 om naturbeskyttelse.

<sup>6</sup> Planlovsreformen dækker over Kommunal- og inddelingsreformen og en serie af love vedtaget i perioden 1969-1975, der foruden By- og landzoneloven tæller; Lands- og regionsplanloven og Kommuneplanloven.

på Byreguleringsloven fra 1949, der administrerede zoneinddelingerne; inderzone, mellemzone og yderzone. På trods af Byreguleringslovens store anvendelse, havde lovgivningen mangler, og Byreguleringsloven formåede ikke at forhindre den uheldige tendens af bebyggelse i yderzonerne, hvilket førte til byspredning og sporadisk bebyggelse i det åbne land. Ved zoneinddelingens indførsel med By- og landzoneloven ændredes denne praksis og reglerne blev skærpet for det åbne land. De daværende inder- og mellemzoner overgik her til byzoner og yderzonerne overgik til landzonen. (Nielsen, 2000, pp. 108-109) En anden baggrund for By- og landzoneloven var, at Naturfredningskommissionen anbefalede en almindelig bebyggelsesregulering, der ville omfatte det åbne land og samtidig kunne afløse Naturfredningslovens § 22. Før By- og landzoneloven krævede ny bebyggelse i det åbne land en tilladelse fra fredningsnævnet, såfremt det ikke var i landbrugsøjemed. Tilladelseskravet blev indarbejdet i By- og landzoneloven og Byreguleringsloven blev samtidig ophævet. Indførelsen af By- og landzoneloven blev dog ikke helt problemfri og de skærpede regler i landzonen blev fulgt op af en erstatningsordning, hvor grundejere, der økonomisk var blevet afskåret fra en rimelig udnyttelse af sin ejendom på baggrund af de hidtidige regler, havde et erstatningskrav. (Anker, 2013, pp. 550, 553)



**Figur 4.1 - Landets inddeling i zoner; sommerhusområder (gul), byzoner (rød) og landzone (resterende). Blå linje markerer kystnærhedszonen. Kortudsnit af Hals-Egense fra *kort.plansystem.dk***

I 1992 blev en række planlægningslove, herunder By- og landzoneloven, sammenskrevet til Planloven. Herefter har landzonebestemmelserne ikke været ændret væsentligt siden 2002, hvor kommunerne blev overdraget den fulde landzonekompetence fra amtskommunerne.<sup>7</sup> I dag ses zoneinddelingen at være fastsat i Planlovens § 34, hvor byzoner og sommerhusområder er fastlagt igennem lokalplaner eller tidligere plandokumenter, mens landzonen dækker alt det resterende. (Anker, 2013, p. 550) (Nielsen, 2000, p. 115)

Formålet med landzonebestemmelserne er at forhindre spredt bebyggelse i det åbne land og sikre en klar grænse mellem land og by så bebyggelse foretages i planlagte områder. Udgangspunktet for landzonen er en friholdelse af bebyggelse, medmindre det er nødven-

Planlovsreformen anses som værende fundamentet for den fysiske planlægning i Danmark. (Nielsen, 2000, pp. 106, 108)

<sup>7</sup> Lov om ændring af lov om planlægning og lov om Hovedstadens Udviklingsråd nr. 383 af 6. juni 2002.

digt i forbindelse med land- og skovbrug eller fiskeri. Derudover indeholder landzonebestemmelserne et væsentligt hensyn til både natur og landskab. Landzonebestemmelserne skal derfor ses som værende et værktøj til at sikre og beskytte det åbne land. (Miljøministeriet, 2002, p. 9)

#### 4.1.1 LANDZONEBESTEMMELSERNE

Landzoneadministrationen fremgår af Planlovens kapitel 7 og de nærmere landzonebestemmelser fastlægges i §§ 35-38. Planlovens § 35 fastsætter de overordnede rammer for landzonen: Der må ikke foretages udstykning eller ændringer i anvendelse af hverken bebyggede eller ubebyggede arealer og heller ikke opføres ny bebyggelse i landzonen uden kommunalbestyrelsens tilladelse. Ved denne vurdering kan kommunalbestyrelsen pålægge udvikling af vanskeligt stillede landdistrikter særlig vægt. Kravet om landzonetilladelse er hovedreglen for landzonen og sikrer en væsentlig beskyttelse af det åbne land. (Anker, 2013, p. 557)

Kommunalbestyrelsen er den landzoneadministrerende myndighed og skal foretage en konkret vurdering af hver enkelt ansøgning om landzonetilladelse. Vurderingen skal være i overensstemmelse med den sammenfattende fysiske planlægning, herunder kommuneplanen. Kommuneplanen skal i denne forbindelse indeholde retningslinjer for den ønskede udvikling af det åbne land og skal være baseret på kommunens overordnede hensyn til både beskyttelse af naturen og erhvervsinteresser. Foruden det overordnede hensyn til bl.a. kommuneplanen, skal kommunalbestyrelsen ved det konkrete skøn foretage afvejsninger af flere forskellige hensyn, hvorunder det *planlægningsmæssige hensyn* er helt centralt. (Miljøministeriet, 2002, p. 14) Derudover skal der foretages et konkret hensyn til kystnærhedszonen ved landzonetilladelser som det specificeres i Planloven § 35, stk. 3. I landzonearealerne inden for kystnærhedszonen må der dermed kun meddeles landzonetilladelse såfremt ”[...] *det ansøgte er af underordnet betydning set i forhold til nationale interesser i kystområderne.*”. I praksis betyder dette at de tre følgende hensyn skal vægtes højere: (Anker, 2013, p. 610)

- landskabelige,
- naturbeskyttelsesmæssige og
- rekreative landzonehensyn

Det *planlægningsmæssige hensyn* handler i høj grad om at sikre samfundsmæssige interesser og en hensigtsmæssig anvendelse af arealerne i landzonen ud fra en afvejning af samtlige interesser. Imidlertid dækker de planlægningsmæssige hensyn helt konkret kun Planlovens § 12, hvorved kommunalbestyrelse skal virke for kommuneplanens gennemførelse. Alligevel er det planlægningsmæssige hensyn afgørende for det centrale princip bag landzonebestemmelserne; at forhindre spredt bebyggelse og koncentrere bebyggelse i byerne. (Miljøministeriet, 2002, p. 15)

Både de *landskabelige*, *naturbeskyttelsesmæssige* og *rekreative hensyn* fremspringer af Planlovens formålsbestemmelse omhandlende, at loven skal sikre beskyttelse af landets

natur og miljø. Derfor er netop disse hensyn tungtvejende ved selve administrationen af landzonebestemmelserne. Som følge heraf skal kommunalbestyrelserne sikre, at landzonetilladelser ikke kommer i strid med hensynet til naturbeskyttelse og rekreative interesser, der kan fremgå af bl.a. kommuneplanen, landplandirektiver og anden lovgivning. Herunder ses bl.a. fredede områder og internationale naturbeskyttelsesområder som natura2000. Igennem det landskabelige hensyn skal også sikres *udsyn* fra veje og stier til bl.a. kirker, fortidsminder og åbne landskaber. (Miljøministeriet, 2002, pp. 16-17)

Ved den konkrete vurdering af en ansøgning med hensynstagen til alle relevante hensyn har kommunalbestyrelsen mulighed for enten at give tilladelse, tilladelse med vilkår eller afslag. (Miljøministeriet, 2002, p. 14) Før kommunalbestyrelsen kan tildele en landzonetilladelse skal naboer skriftligt orienteres to uger forinden, jf. Planloven § 35, stk. 4.

Selvom landzonen har en restriktiv karakter, indeholder landzonebestemmelserne en række væsentlige undtagelser for landzonetilladelse, som er indeholdt i Planlovens § 36. Undtagelserne omfatter bl.a. opførelse af garager eller lignende under 50 m<sup>2</sup>, til- og ombygning på 250 m<sup>2</sup> af helårshuse og helårsboligers ændringsanvendelse til fritidsboliger. Foruden undtagelserne i § 36, indeholder § 37 yderligere undtagelser fra landzonereglerne om, at overflødiggjorte landbrugsbygninger kan ændre anvendelse til ”[...] håndværks- og industrivirksomhed, mindre butikker og en bolig, samt lager- og kontorformål [...]”, jf. Planlovens § 37, stk. 1. Der er dog i denne forbindelse krav om, at landbrugsbygningerne ikke må være opført inden for fem år og at bygningerne ikke om- eller tilbygges væsentligt. (Anker, 2013, pp. 620, 658)

## 4.2 STRANDBESKYTTESLINJEN OG KLITFREDNINGSZONEN

Strandbeskyttelseslinjen og klitfredningszonen er i dag til dels enslydende og varetager mange af de samme hensyn. (Koester, 2009, p. 256) Begge beskyttelser reguleres igennem NBL kapitel 2 om generelle beskyttelsesbestemmelser; klitfredningszonen behandles i § 8 og strandbeskyttelseslinjen behandles i § 15. Begge bestemmelser har i dag som udgangspunkt samme udstrækning landværts på 300 meter og er begge forbudszoner. (Skov- og Naturstyrelsen, 2000, p. 4) Et uddrag af de to bestemmelser fremgår af Figur 4.2.

### Naturbeskyttelsesloven

#### Klitfredning

”§ 8. Der må ikke foretages ændring i tilstanden af klitfredede arealer. Der må ikke etableres hegn, og arealerne må ikke afgræsses. Der må ikke placeres campingvogne og lignende. Der må heller ikke foretages udstykning, matrikulering eller arealoverførsel, hvorved der fastlægges skel. [...]”

#### Strandbeskyttelse

”§ 15. Der må ikke foretages ændring i tilstanden af strandbredder eller af andre arealer, der ligger mellem strandbredden og strandbeskyttelseslinjen. Der må ikke etableres hegn, placeres campingvogne og lignende, og der må ikke foretages udstykning, matrikulering eller arealoverførsel, hvorved der fastlægges skel. [...]”

Figur 4.2 - Uddrag af §§ 8 og 15 af NBL

## 4.2.1 OPRINDELSE OG BAGGRUND

På trods af at de to beskyttelser i dag har tilnærmelsesvis samme formål og udstrækning har de to beskyttelser oprindeligt været vidt forskellige.

Strandbeskyttelseslinjen så dagens lys i Lov om naturfredning fra 1937<sup>8</sup> som var en udvidelse af Lov om naturfredning fra 1917<sup>9</sup>, der blandt andet sikrede almenvellets adgang til kysterne. (Holm & Byskov, 2000, p. 338) Loven blev fremsat af daværende statsminister Thorvald Stauning, der understregede nødvendigheden af yderligere beskyttelse af naturen og særligt kysterne, end loven af 1917 havde formået:

*”[...] den overhaandtagende, i Almindelighed yderst uheldige Bebyggelse af Landets Kyster og Skovegne har medført, at den bestaaende Naturfredningslov ikke længere forslaar til Værn af Landets Naturværdier, men at der snarest muligt maa skabes en langt mere indtrængende og hurtigere virkende Lovgivning paa dette Omraade.”*<sup>10</sup>

Her nævner Stauning blandt andet at særligt den uheldige bebyggelse af landets kyster skulle begrænses, der endeligt endte ud i strandbeskyttelseslinjen.<sup>11</sup> Strandbeskyttelseslinjen var i medfør af Lov om naturfredning fra 1937 som udgangspunkt en 100 meter bred zone regnet fra basislinjen<sup>12</sup>. Foruden 100-meterzonen var strandbredderne også beskyt-

<sup>8</sup> Lov om naturfredning nr. 140 af 7. maj 1937.

<sup>9</sup> Lov om naturfredning nr. 139 af 8. maj 1917.

<sup>10</sup> Rigsdagstidende 1936-37; Folketingstidende, Tillæg A, sp. 2060.

<sup>11</sup> Rigsdagstidende 1936-37; Folketingstidende, Tillæg, sp. 2060-2061.

<sup>12</sup> Basislinjen for strandbeskyttelseslinjen defineres som *ved begyndelsen af den sammenhængende landvegetation* og påhviler derfor et botanisk kriterium. Klitfredningszonen påbegyndes ligeledes ved en basislinje, men som defineret ved klittens fod mod vandet. (Koester, 2009, p. 263) (Skov- og Naturstyrelsen, 2000, p. 8)

tet. Strandbeskyttelseslinjen har stærke naturhensyn og varetager landskabelige hensyn. (Koester, 2009, pp. 280-283)

Derimod ses klitfredningszonen oprindeligt at have en anden og ældre baggrund end naturbeskyttelse. Klitfredning havde oprindeligt blot ét formål; at bekæmpe sandflugt og blev introduceret i 1800-tallet. Dele af fredningerne er dog tilbage fra 1700-tallet. Det var først ved indskrivningen af klitfredningsbestemmelserne fra Sandflugtsloven af 1961 i NBL i 1992<sup>13</sup>, at de yderligere hensyn til naturbeskyttelse blev indføjet. I dag ses klitfredning stadig at have sandflugtsbekæmpelse som hensyn, men med tilføjelse af naturbeskyttelseshensyn. (Koester, 2009, pp. 255-257)

Strandbeskyttelseslinjen har siden Staunings præsentation undergået flere forandringer i større eller mindre grad. Første ændring blev foretaget i 1969<sup>14</sup>, hvor bestemmelserne undergik mindre modifikationer. I 1972<sup>15</sup> blev det derimod tilføjet til bestemmelserne, at udstykning ligeledes var forbudt i zonen. I 1992<sup>16</sup> undergik bestemmelsen igen mindre ændringer, hvorimod en større ændring blev foretaget i 1994, der berørte klitfredningszonen i lige så høj grad. Her blev Kystloven<sup>17</sup> vedtaget, hvor den største ændring af strandbeskyttelseslinjen og klitfredningszonen fandt sted og forbudszonerne blev udvidet fra 100 meter til 300 meter. (Skov- og Naturstyrelsen, 2000, p. 4) På trods af at udvidelsen var af generel karakter, gjaldt denne som udgangspunkt ikke i sommerhusområder, hvor de 100 meter blev fastholdt. Selvom loven blev vedtaget dette år, måtte ikrafttræden af udvidelsen vente flere år endnu. Kystloven tilføjede yderligere bestemmelser om blandt andet nedsættelse af en midlertidig strandbeskyttelseskommision, der skulle fastlægge strandbeskyttelseslinjen og klitfredningszonen konkret rundt om i landet. Først i 1999 blev der tilvejebragt hjemmel for at strandbeskyttelseskommisionens fastlæggelse af linjerne kunne træde i kraft, amt for amt. Strandbeskyttelseskommisionen overleverede sin sidste indstilling for strandbeskyttelseslinjens og klitfredningszonens forløb for Sønderjyllands amt den 10. december 2001. (Koester, 2009, p. 282) (Strandbeskyttelseskommisionen, 2001, p. 15) Begge bestemmelser blev udsat for mindre ændringer i 2004<sup>18</sup> og den seneste af de større ændringer af zonerne fandt sted i 2014<sup>20</sup>. Herigennem blev § 65a tilføjet i NBL i forbindelse med indføjelsen af § 5 i Planloven ved samme lovændring, der giver mulighed for at meddele op til 10 dispensationer inden for kystområderne. NBL § 65a giver i denne forbindelse miljøministeren mulighed for at dispensere fra strandbeskyttelseslinjen og klitfredningszonen, for at realisere de omtalte 10 forsøgsprojekter. Lovændringen og muligheden for de 10 dispensationer udbygges nærmere i Afsnit 4.3.6, *De 10 kystforsøgsprojekter*.

<sup>13</sup> Lov om naturbeskyttelse nr. 9 af 3. januar 1992.

<sup>14</sup> Lov om naturfredning nr. 314 af 18. juni 1969.

<sup>15</sup> Lov nr. 285 af 1972.

<sup>16</sup> Lov om naturbeskyttelse nr. 9 af 3. januar 1992.

<sup>17</sup> Lov om ændring af lov om planlægning og lov om naturbeskyttelse nr. 439 af 1. juni 1994.

<sup>18</sup> Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om planlægning, lov om vandløb og museumsloven nr. 454 af 9. juni 2004.

<sup>19</sup> Folketingstidende 2003-04, Tillæg B, sp. 5461.

<sup>20</sup> Lov om ændring af lov om planlægning og lov om naturbeskyttelse nr. 1529 af 27. december 2014.

## 4.2.2 FORBUDSZONER

Formålet med strandbeskyttelseslinjen er at beskytte det helt nære kystlandskab og friholde det fra bebyggelse og andre indgreb. Formålet med klitfredningszonen er først og fremmest at bekæmpe sandflugt, men har yderligere, som strandbeskyttelseslinjen, til formål at beskytte det helt nære kystlandskab og begge har som nævnt samme udstrækning landværts på 300 meter<sup>21</sup>. (Skov- og Naturstyrelsen, 2000, p. 4). Begge zoner administreres af Kystdirektoratet og begge zoner er forbudszoner. (Kystdirektoratet, 2016 a) (Kystdirektoratet, 2016 b) Deres status som forbudszoner bliver indledningsvist proklameret i hver deres bestemmelse med formuleringen *"Der må ikke foretages ændring i tilstanden af [...]".* Da hovedreglen netop er et forbud mod tilstandsændringer, forhindrer de to zoner ikke allerede eksisterende tilstande. (Skov- og Naturstyrelsen, 2000, p. 9) Forbuddet mod ændring i tilstanden af henholdsvis strandbredderne, arealet mellem strandbeskyttelseslinjen og strandbredderne, og klitfredningszonen, indebærer et forbud, hvor der ikke må; *"[...] etableres hegn, placeres campingvogne og lignende, og der må ikke foretage udstykning, matrikulering eller arealoverførsel, hvorved der fastlægges skel."*, som det formuleres i NBL § 15. En lignende bestemmelse er gældende for klitfredningszonen med den tilføjelse, at de klitfredede arealer ligeledes ikke må *afgræsses*. Derudover giver NBL § 8, stk. 7 miljøministeren mulighed for at fastsætte yderligere rammer for de klitfredede arealers anvendelse, hvilket udmønter sig igennem bekendtgørelse om klitfredning<sup>22</sup>. Igennem denne bekendtgørelse er blandt andet flere aktiviteter tilføjet forbuddet for at undgå en øget risiko for sandflugt. (Koester, 2009, p. 264) Undtagelserne for forbuddene i de to zoner er henholdsvis fastlagt i § 8, stk. 5 for klitfredningszonen og § 15, stk. 4 for strandbeskyttelseslinjen. Undtagelserne er igen tilnærmelsesvis ens og dækker blandt andet landbrugsdrift, sædvanlig hegning, havneanlæg og havneformål, mindre vedligeholdelsesarbejder, erhvervsmæssig nødvendigt byggeri for fiskeri, skovbrug eller landbrug ved miljøministerens godkendelse samt genplantning af skov og beplantning. Yderligere er sandflugtsbekæmpelse undtaget for klitfredningszonen og bestående forsvarsanlæg er undtaget strandbeskyttelseslinjen.

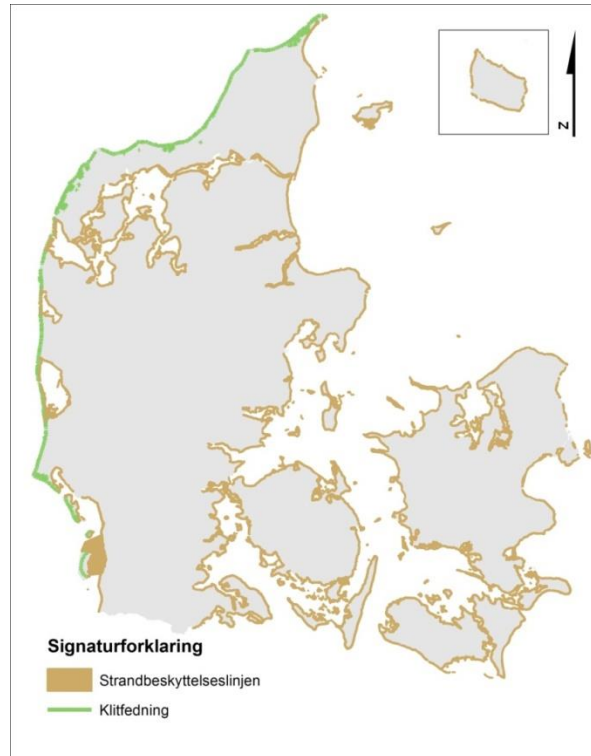
Der er dog også flere forskelle mellem de to, hvor den åbenlyse forskel er placeringen. Selvom begge zoner som udgangspunkt har samme bredde, er strandbeskyttelseslinjen kun gældende, hvor klitfredningszonen ikke er det. Dette fremgår direkte af NBL § 15, stk. 4, nr. 8, der fastlægger, at klitfredede arealer ikke er omfattet af strandbeskyttelseslinjen. Strandbeskyttelseslinjen er gældende for *"[...] strandbredder eller af andre arealer, der ligger mellem strandbredden og strandbeskyttelseslinjen."*, som det formuleres i NBL § 15, stk. 1. Derfor er strandbeskyttelseslinjens udstrækning begrænset af klitfredningszonen, der modsætningsvis ikke er en generel udstrækning, men udpeget på specifikke områder igennem NBL § 8, stk. 2:

<sup>21</sup> Miljøministeren har dog muligheden for at udvide klitfredningszonen op til 500 meter fra basislinjen, eller andre arealer efter begæring af den pågældende grundejer, jf. Naturbeskyttelseslovens § 9, stk. 1-2.

<sup>22</sup> Bekendtgørelse om klitfredning nr. 1316 af 21. december 2011.

- 1) Strandbredden langs Skagerrak og Vesterhavet,
- 2) arealet mellem klitfredningslinjen og de strandbredder, der er nævnt i nr. 1,
- 3) arealer, der er klitfredede efter den tidligere lovgivning om sangflugtens bekæmpelse, og
- 4) arealer, der er klitfredede efter ministerens beslutning, jf. § 9.

Udstrækningen af henholdsvis strandbeskyttelseslinjen og klitfredningszonen fremgår af Figur 4.3.



Figur 4.3 - Strandbeskyttelseslinjens og klitfredningszonens udstrækning i Danmark. Data: Kort10 og PlansystemDK.

## DISPENSATIONSMULIGHEDER

På trods af at der er tale om forbudszoner, er der mulighed for dispensationer igennem både NBL § 65, stk. 1, 4-5 og § 65a. Dispensationsmulighederne i § 65a er tidligere omtalt og henviser til Planloven § 5 om 10 tilladelser til kystprojekter. Hvad angår NBL § 65, stk. 1 og 4-5 er der her tale om de 'almindelige' dispensationsmuligheder. Der foreligger dog praksis for, at dispensationsmulighederne for både strandbeskyttelseslinjen og klitfredningszonens administreres restriktivt, og der skal foreligge en særlig begrundelse for en eventuel dispensation. (Skov- og Naturstyrelsen, 2000, p. 15)



## 4.3 KYSTNÆRHEDSZONEN

Kystnærhedszonen er fastsat i Planlovens kapitel 2a og fastlægger en særlig planlægningszone fra kysterne og ca. tre kilometer ind i landet, nærmere fastlagt i Planlovens Bilag 1. Byzonerne er undtaget fra kravene i kystnærhedszonen, men er til dels omfattet af andre regler om de *kystnære dele af byzonerne*, jf. Planloven § 11f, stk. 4 og § 5a, stk. 3. Kystnærhedszonen er nærmere reguleret igennem Planloven §§ 5a og 5b, hvis uddrag fremgår af Figur 4.4.

**Planloven**

*”§ 5a. Landets kystområder skal søges friholdt for bebyggelse og anlæg, som ikke er afhængige af kystnærhed. [...]”*

*”§ 5b. For planlægningen i kystnærhedszonen gælder,*

- 1) at der kun må inddrages nye arealer i byzone og planlægges for anlæg i landzone, såfremt der er en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær lokalisering,*
- 2) at der bortset fra trafikhavneanlæg og andre overordnede infrastrukturanlæg kun i ganske særlige tilfælde kan planlægges for bebyggelse og anlæg på land, som forudsætter inddragelse af arealer på søterritoriet eller særlig kystbeskyttelse,*
- 3) at nye sommerhusområder ikke må udlægges, og at eksisterende sommerhusområder skal fastholdes til ferieformål, jf. dog stk. 2,*
- 4) at ferie- og fritidsanlæg skal lokaliseres efter sammenhængende turistpolitiske overvejelser og kun i forbindelse med eksisterende bysamfund eller større ferie- og fritidsbebyggelser, og*
- 5) at offentlighedens adgang til kysten skal sikres og udbygges. [...]”*

Figur 4.4 - Uddrag af §§ 5a og 5b af Planloven

### 4.3.1 OPRINDELSE OG BAGGRUND

Begyndelsen på kystnærhedszonen var en konsekvens af det store antal sommerhusbebyggelser, der igennem anden halvdel af det 20. århundrede skød op langs kysterne, hvor der særligt i årene 1965-1974 blev opført et anseligt antal sommerhuse, jf. Afsnit 3.2.2, *Rekreation og Turisme*. I 1975 fremkom den første landsplanredegørelse, hvori der opfordredes til at undgå ferie- og sommerhusbebyggelse nær kysterne for at lette presset på kysterne. Denne opfordring blev konkretiseret igennem landsplandirektivet af 1977<sup>23</sup>, hvor en friholdelse af de kystnære arealer fra sommerhusbebyggelse skulle være udgangspunktet for planlægning. (Holm & Byskov, 2000, pp. 342-344) Landsplandirektivet

<sup>23</sup> Cirkulære om planlægning af sommerhusområder nr. 125 af 16. juni 1977.

af 1977 blev afløst af Landsplandirektivet af 1981, også kendt som Ferie- og fritidscirkulæret<sup>24</sup>, der yderligere konkretiserede, at der ved planlægning af ferie- og fritidsbebyggelse, herunder sommerhuse, skulle tages hensyn til værdifulde naturområder. Landsplandirektivet fastlagde desuden begrebet 'de kystnære områder' og detaljerede kort over zonen blev udarbejdet og udsendt af den daværende planstyrelse. Zonen var ikke fastsat med en fast afstand til kysten, men strakte sig op til tre kilometer fra kysten, jf. Ferie og fritidscirkulæret, punkt II. Igennem cirkulæret fastlæggedes at nye sommerhusområder som udgangspunkt skulle placeres uden for kystområderne og nye feriehoteller samt feriecentre, eller udvidelse af eksisterende, ligeledes skulle placeres uden for kystområderne. I 1992 blev Ferie- og fritidscirkulæret ophævet og erstattet af Kystcirkulæret<sup>25</sup>, der blev vedtaget i 1991 og trådte i kraft i 1992. (Anker, 2013, pp. 93, 95) Selve begrebet og definitionen af kystnærhedszonen opstod med Kystcirkulæret, på trods af at den geografiske afgrænsning i store træk var en videreføring af de kystnære områder defineret i Ferie- og fritidscirkulæret. (Miljøministeriet, 2003, p. 20) Baggrunden for Kystcirkulæret var et stigende pres på kysten igennem de seneste årtier og der syntes en trussel mod de landskabelige værdier, hvilket da også udtrykkes eksplicit i cirkulærets § 1:

*"Presset mod de danske kyster er gennem de senere årtier øget betydeligt og naturgrundlaget og mange af de landskabelige værdier i kystlandskabet er i stigende grad truet. Derfor må bebyggelsesudviklingen langs kysterne og kystnære anlæg underordnes en sikring af det danske kystlandskab, som i variati-on og udstrækning er enestående i Europa."*<sup>26</sup>

Igennem cirkulærets § 5 blev det indført, at det var en præmis for arealinddragelse i kystnærhedszonen, at der forelå en *særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse* for placeringen. Endvidere fastlagdes at der ikke måtte udlægges yderligere sommerhusområder inden for zonen og ferie- og fritidsanlæg skulle placeres i sammenhæng med allerede eksisterende bebyggelser.

Få år efter blev cirkulæret indskrevet i Planloven igennem Kystloven fra 1994, med mindre ændringer. En af de større ændringer af selve kystnærhedszonen var, at byzoner ikke længere var omfattet. Ordlyden fra indskrivningen i 1994 er baggrunden for de fastsatte bestemmelser for kystnærhedszonen i den gældende Planlov, på nær få ændringer igennem tiden. Her blev en lempelse indført i 2004<sup>27</sup>, hvor nuværende § 5b, stk. 2 og 3 blev indført. Tilføjelsen gav miljøministeren bemyndigelse til at udlægge yderligere 8.000 sommerhuse inden for kystnærhedszonen.

I 2011 blev lov nr. 424 af 2011 vedtaget og indførte Planloven § 5v, der muliggjorde miljøministeren kunne dispensere fra kystnærhedszonens kriterier i særlige kommuner i yderområderne samt ikke brofast øer. Denne tilføjelse må ses som en væsentlig lempelse af kystbeskyttelsen, men blev dog ophævet igen ved lov nr. 358 af 2013.

<sup>24</sup> Cirkulære om planlægning af ferie- og fritidsbebyggelse nr. 167 af 28. august 1981.

<sup>25</sup> Cirkulære om planlægning og administration af kystområderne nr. 215 af 19. december 1991.

<sup>26</sup> Cirkulære om planlægning og administration af kystområderne nr. 215 af 19. december 1991.

<sup>27</sup> Lov om ændring af lov om planlægning nr. 455 af 9. juni 2004.

### 4.3.2 PLANLÆGNINGSZONE

Kystnærhedszonen har overordnet ét formål; at friholde Danmarks kyster for unødvendige indgreb og bebyggelser, der ikke kræver kystnærhed. Ved Kystlovens vedtagelse i 1994, blev det yderligere indskrevet i Planlovens formål i § 1; ”[...] at de åbne kyster fortsat skal udgøre en væsentlig natur- og landskabsressource[...]”. Ved bemærkningerne til vedtagelsen af Kystloven blev det desuden konstitueret, at bevaringen af de danske kyster er en national planlægningsopgave af høj prioritet<sup>28</sup> og dermed *én af de vigtigste nationale planlægningsopgaver*. (Miljø- og Energiministeriet, 1995, p. 5) (Miljøministeriet, 2003, p. 21) Desuden er det konstateret i bemærkninger til Kystloven at;

*”Det skal understreges, at nødvendig udvikling ikke begrænses af denne lov, idet byudviklingen fastlægges ud fra den amtskommunale og kommunale planlægning for kommunerne som helhed. Loven stiller alene krav om, at en sådan byudvikling skal begrundes, samt at udviklingen skal foregå væk fra kysten, hvis dette er muligt.”*<sup>29</sup>

Herved understreges, at kystnærhedszonen er en planlægningszone og ikke en forbudszone. Kravet er derimod at der foretages en grundig planlægning i kystnærhedszonen.

Kapitel 2a i Planloven berører ’planlægning i kystområderne’ og består af to bestemmelser; §§ 5a og 5b. Bestemmelserne i § 5a har et overordnet sigte og fastlægger hovedprincipperne i reguleringen af kystnærhedszonen. Herunder proklameres i stk. 1, at kysterne skal friholdes for bebyggelse. Det tilsigtes herigennem at kystnærhedszonen forbeholdes funktioner og anlæg, der er afhængig af en kystnær placering. Desuden er det efter § 5a, stk. 2 op til erhvervs- og vækstministeren at sikre nationale planlægningsinteresser. Den geografiske udstrækning af kystnærhedszonen, og hvad der er omfattet, defineres nærmere af stk. 3 og 4. Bestemmelserne specificerer at den geografiske udstrækning er fastlagt ved et kortbilag til loven og yderligere detaljerede kort udarbejdet af miljøministeriet. I dag kan det detaljerede forløb af kystnærhedszonen tilgås igennem *Miljøportalen* og fremgår endvidere af Figur 4.5. (Anker, 2013, pp. 94-95)

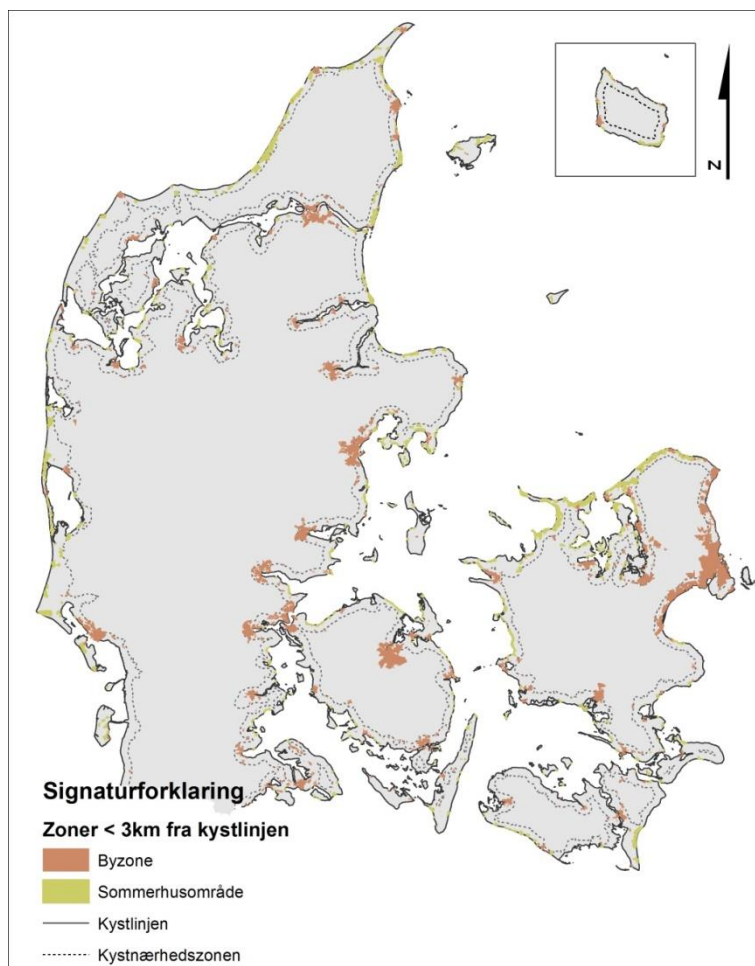
Selvom byzonerne ikke er omfattet af kystnærhedszonen, bliver de kystnære dele af byzonen ligeledes reguleret i Planloven, hvori der tages hensyn til den kystnære placering. Disse dele af byzonerne er konkret reguleret igennem dele af Planlovens § 11f, stk. 1, 2 og 4 samt § 16, stk. 4, hvorimod kystnærhedszonen reguleres af § 5 b. Herudover stilles der særlige krav til kommuneplanlægningen vedrørende kystnærhedszonen, hvor den enkelte kommune både skal udarbejde retningslinjer for kystnærhedszonen, inkludere denne i kommuneplanens redegørelse og revurdere udlagte, men uudnyttede arealer i kystnærhedszonen, jf. Planloven § 11a, stk. 1, nr. 20, § 11e, stk. 1. nr. 9 og stk. 2 samt § 11f. Ved lokalplanlægning i kystnærhedszonen er der krav om, at der skal redegøres for den visuelle påvirkning, det planlagte vil forårsage, og ved bebyggelse højere end 8,5 meter skal

<sup>28</sup> Folketingstidende 1993-94, Tillæg A, sp. 6494-6496.

<sup>29</sup> Folketingstidende 1993-94, Tillæg A, sp. 6513.

årsagen begrundes, jf. § 16, stk. 3. I denne forbindelse skal erhvervs- og vækstministeren gøre indsigelse mod lokalplaner, der strider imod formålene med kystnærhedszonen, jf. § 29, stk. 2. Endeligt må der kun udstedes landzonetilladelse i kystnærhedszonen, hvis det er af underordnet betydning for *nationale planlægningsinteresser i kystområderne*, jf. § 35, stk. 3.

Herved ses at kystreguleringen i Planloven ikke alene er begrænset til kapitel 2a.



Figur 4.5 - Kort over kystnærhedszonen i Danmark samt byzoner og sommerhusområder inden for 3 km fra kystlinjen. (Data: Kort10 og PlansystemDK)

### 4.3.3 KRITERIER FOR PLANLÆGNING I KYSTNÆRHEDSZONEN

Planlovens § 5b, fastsætter mere detaljerede regler for kystnærhedszonen og særligt bestemmelsens stk. 1, nr. 1-5 specificerer de fem kriterier for planlægning i kystnærhedszonen. Kystnærhedszonen er i praksis en planlægningszone, da bestemmelserne som udgangspunkt henvender sig til de pågældende planlægningsmyndigheder, i modsætning til forbudszonerne inden for klitfrednings- og strandbeskyttelseslinjen. (Anker, 2013, p. 98)

Det *første* kriterie er, at nye anlæg og inddragelse af arealer til byzone kun er mulige, hvis der foreligger *en funktionel eller planlægningsmæssig* begrundelse. Her er ønsket, at ny bebyggelse skal placeres så langt væk fra kysten som muligt og hovedsagelig bag allerede

eksisterende bebyggelse, for at undgå et bælte af bebyggelse ved kystnærhedszonens afslutning og samtidig sikre lange og åbne kyststrækninger. (By- og Landskabsstyrelsen, 2010, p. 18) For at muliggøre et anlægs placering i kystnærhedszonen skal det i kommunep lanlægningen redegøres for, at det er nødvendigt og samtidig skal muligheden for en placering uden for kystnærhedszonen undersøges. En planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse kan hverken omfatte privatøkonomiske interesser eller herlighedsværdier. Derimod vil en planlægningsmæssig begrundelse bl.a. være at det geografisk set ikke er muligt at udvide byen uden for kystnærhedszonen, eller at der allerede er foretaget investeringer i f.eks. infrastruktur med henblik på udvidelse i kystnærhedszonen og at en ændring vil forårsage væsentlige økonomiske tab. En funktionel begrundelse kan bl.a. være anlæg der er afhængig af den kystnære placering eksempelvis på grund af vindforholdene eller transport søværts. (By- og Landskabsstyrelsen, 2008, p. 64) (Miljø- og Energiministeriet, 1995, p. 11)

Det *andet* kriterie fastsætter, at der som udgangspunkt ikke kan opføres bebyggelse eller anlæg, der kræver arealer fra søterritoriet inddraget, med mindre det er til opførsel af trafikhavneanlæg eller lignende. Det *tredje* krav er forbuddet mod udlæg af nye sommerhusområder i kystnærhedszonen, hvor det samtidig fastsættes, at de eksisterende sommerhusområder ikke må ændre anvendelse fra ferieformål. Forbuddet er i princippet en videreføring af forbuddet fra Ferie- fritidscirkulæret af 1981, der havde et lignende forbud. Selvom det fastlægges at sommerhusområderne ikke kan ændre anvendelse fra ferieformål udelukkes det ikke, at ubebyggede sommerhusområder kan tilbageføres til landzone. (Anker, 2013, pp. 98-102)

Det *fjerde* kriterie berører placeringer af ferie- og fritidsanlæg, hvor der overordnet stilles to krav; at et sådan *skal* placeres i overensstemmelse med turistpolitiske overvejelser og at et sådan *kun* må placeres i sammenhæng med allerede eksisterende by eller andre større ferie- og fritidsbebyggelser. Det *femte* kriterie er en overordnet bestemmelse, der forpligter myndighederne til at sikre og forbedre offentlighedens adgang til kysterne. Bestemmelsen er dog ikke absolut og det er muligt at begrænse adgangen til kysterne i tilfælde af fare og lignende. (Anker, 2013, pp. 98-102)

#### 4.3.4 SOMMERHUSUDLÆG

Selvom Planloven § 5b, stk. 1, nr. 3 klart fastlægger, at sommerhusområderne skal begrænses til de allerede eksisterende, blev stk. 2 og 3 tilføjet i 2004<sup>30</sup> med muligheder for udvidelse af de selv samme sommerhusområder ved etablering af 8.000 nye sommerhusgrunde. De tilføjede bestemmelser gav den daværende miljøminister mulighed for at udvide eller udlægge nye sommerhusområder igennem landsplandirektiver. Ifølge en betænkning til lovforslaget<sup>31</sup> var hensigten med denne mulighed rettet mod yderområder for

<sup>30</sup> Lov om ændring af lov om planlægning nr. 455 af 9. juni 2004.

<sup>31</sup> Betænkning afgivet af Miljø- og Planlægningsudvalget den 26. maj 2004. Betænkning over Forslag til lov om ændring af lov om planlægning (Udvidelse af sommerhusområder i kystnærhedszonen). Af miljøministeren (Hans Christian Schmidt)

at opnå en mere balanceret udvikling i Danmark. Det skal bemærkes, at selvom miljøministeren havde muligheden for at dispensere fra forbuddet mod sommerhusområder, blev de landskabelige hensyn ikke helt fralagt. Det blev fastlagt, at udvidelse eller etablering af nye sommerhusområder i overensstemmelse med Planloven § 5b stk. 2, skulle foretages i retning væk fra kysten eller bag allerede eksisterende sommerhusområder. Yderligere var det et kriterie for udvidelserne og nye placeringer, at de havde en lokaløkonomisk effekt. Der skulle samtidig redegøres for, at de ikke påvirkede naturbeskyttelses- og landskabelige interesser negativt.<sup>32</sup>

#### 4.3.5 DE KYSTNÆRE DELE AF BYZONERNE

Hvorvidt dele af byzonen er omfattet af at være kystnære dele af byzonen påhviler en vurdering af kommunalbestyrelsen. For de kystnære dele af byzonen gælder ligeledes en pligt for kommunalbestyrelsen at vurdere aktualiteten af gældende arealreservationer igennem kommuneplanen og aflyse de uaktuelle arealreservationer, jf. Planloven § 11f, stk. 1 og 2. For at sikre en fremtidig sammenhæng mellem den bymæssige bebyggelse og den kystlandskabelige helhed er der fastsat krav om, at kommunalbestyrelsen skal vurdere fremtidige bebyggelser med henblik herpå, jf. § 11f, stk. 4. Vedrørende lokalplanforslag, der omhandler bebyggelse eller anlæg i de kystnære dele af byzonerne, er der krav om at der redegøres for den visuelle påvirkning heraf, jf. § 16, stk. 4. Den visuelle redegørelse skal endvidere ledsages af en begrundelse, hvis den planlagte bebyggelse afviger fra den eksisterende bebyggelse i området. (Anker, 2013, pp. 95, 255, 431-432)

#### 4.3.6 DE 10 KYSTFORSØGSPROJEKTER

I 2014 blev § 5 tilføjet til Planlovens kapitel om *Landsplanlægning*, hvilken berører kystnærhedszonen direkte. Den nytilføjede § 5 giver erhvervs- og vækstministeren en mulighed for at give tilladelse til planlægning af 10 forsøgsprojekter og dertilhørende landzone-tilladelser, efter ansøgninger fra kommunerne. Forsøgsordningen har sin oprindelse i *Aftale om vækstplan for dansk turisme*, der understreger behovet for en *offensiv indsats* for at udnytte potentialet i bl.a. kystturismen. Dette skyldes, at særligt kyst- og naturturismen har oplevet en nedgang i årene 2007-2012, mens det generelle turismeerhverv har oplevet en fremgang i Europa. (Regeringen m.fl., 2014) Af *Bemærkninger til lovforslaget*<sup>33</sup> fremgår at formålet med ændringen er at styrke kyst- og naturturismen ved konkrete fysiske projekter. Ved forsøgsordningen kan erhvervs- og vækstministeren dispensere fra § 5b, stk. 1, nr. 1 og 4, og kan derfor afvige fra en stor del af kystnærhedszonens kriterier. Derudover dispenseres også fra forbudszonerne, strandbeskyttelseslinjen og klitfredning, igennem NBL § 65a af miljø- og fødevarerministeren.

<sup>32</sup> Se forrige.

<sup>33</sup> Lovforslag nr. L 70 Fremsat den 13. november 2014 af miljøministeren (Kirsten Brosbøl). Folketingstidende tillæg A, Folketinget 2014-15, side 3.

Der opstilles dog en række særlige kriterier for dispensationerne for de konkrete projekter; potentiale for tiltrækning af udenlandske turister, placering i sammenhæng med eksisterende turismemæssige aktiviteter og sammenhæng med kommuneplanen samt arkitektonisk indpasning med hensynstagen til natur og landskab, jf. Planloven § 5, stk. 1, nr. 1-3. Af lovbemærkningerne fremgår det, at selve forsøgsordningen løber over en femårig periode, hvorefter *forsøget* skal evalueres, hvilket vil ske på baggrund af en vurdering af projekternes betydning for turismen, påvirkningen af landskabet, naturen m.v.<sup>34</sup>

Den 30. oktober 2015 blev det offentliggjort hvilke 10 forsøgsprojekter af de 39 ansøgte, der blev udpeget. (Erhvervs- og vækstministeriet, 2015) Størrelsen på de forskellige forsøgsprojekter spænder bredt fra Ringkøbing-Skjerns projekt *Søndervig Feriepark*, Nord-europas største badeland med 750.000 forventede årligt besøgende til Stevns Besøgscen-ter v. Stevns Klint med 50.000 forventede årligt besøgende. (Erhvervsstyrelsen, 2016 b) (Erhvervsstyrelsen, 2015 d) De 10 godkendte kystforsøgsprojekter samt de resterende ansøgte projekter ses af Figur 4.6.



**Figur 4.6 - De 10 godkendte forsøgsprojekter og resterende 26 ansøgte og ikke-godkendte projekter tilgængelige på erhvervsstyrelsens hjemmeside. Derudover er ét nationalt ansøgt projekt, der ikke er vist på kortet. (Erhvervsstyrelsen, 2016 b) (Erhvervsstyrelsen, 2016 c) Data: Kort10**

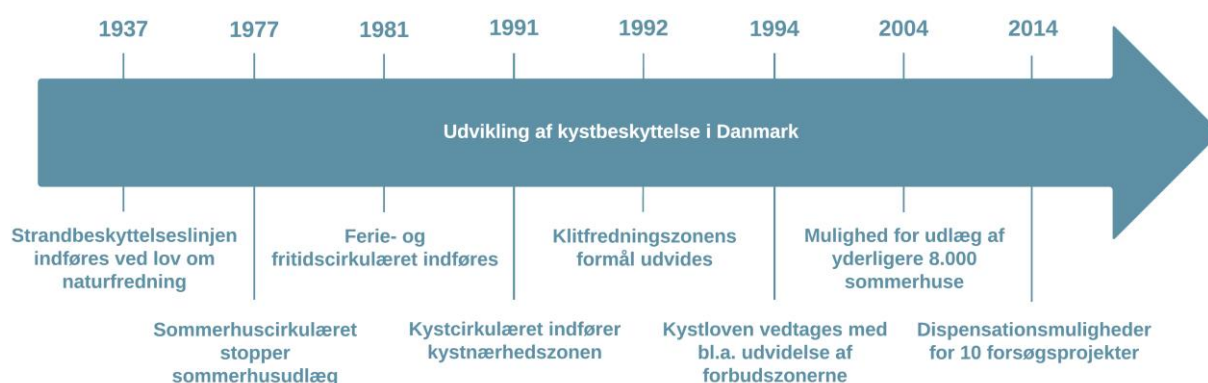
Overordnet anses forsøgsordningen at have været en succes af erhvervs- og vækstminister Troels Lund Poulsen, da de godkendte projekter ifølge Poulsen vil "[...] *trække flere turister til de danske kyster og skabe vækst og arbejdspladser lokalt.*" (Erhvervs- og

<sup>34</sup> Lovforslag nr. L 70 Fremsat den 13. november 2014 af miljøministeren (Kirsten Brosbøl). Folketingstidende tillæg A, Folketinget 2014-15, side 9.

vækstministeriet, 2015) Det synes dog at være problematisk at vurdere projekterne på nuværende tidspunkt, da denne vurdering alene baserer sig på *forventede* besøgende og investeringer og ikke på betydningen for turismen, påvirkningen af landskabet, naturen m.v., der ellers fremgik af forarbejderne. På baggrund af ”*succesen*” har ministeren og daværende miljøminister foreslået *en ny styrket forsøgsordning* med 15 flere projekter. (Erhvervs- og vækstministeriet, 2015) Det synes dog bemærkelsesværdigt, at ministrene foreslår en ny forsøgsordning allerede inden den igangværende forsøgsordning er evalueret.

## 4.4 OPSAMLING

Kystreguleringen i Danmark har været igennem en anseelig udvikling det seneste århundrede, hvor strandbeskyttelseslinjen allerede så dagens lys i 1937 og de tidligere faser af kystnærhedszonen i 1981. Derimod ses klitfredningszonen at have en ældre oprindelse og stammer helt tilbage fra 1700-tallet, men ses først at have andre hensyn end bekæmpelse af sandflugt fra 1992. Kystbeskyttelsen ses generelt at være blevet udvidet siden sin indførelse og frem til Kystlovens vedtagelse i 1994, som står som en milepæl i kystbeskyttelseshistorien. Efterfølgende har kystbeskyttelsen oplevet enkelte lempelser og en mindre tilbagegang, hvor det blandt andet ses at miljøministeren i 2004 fik bemyndigelse til at udlægge 8.000 nye sommerhuse inden for kystnærhedszonen. Hverken klitfredningszonen eller strandbeskyttelseslinjen ses at have været lempet i nævneværdig grad, og de større ændringer har været en øget beskyttelse som ved Kystloven fra 1994. Alle tre reguleringer ses dog at være udsat for en lempelse i 2014, hvor 10 kystprojekter fik tildelt dispensation i 2015. Udviklingen og de væsentligste milepæle for kystbeskyttelsen med henblik på de tre omtalte zoner og linjer fremgår af Figur 4.7.

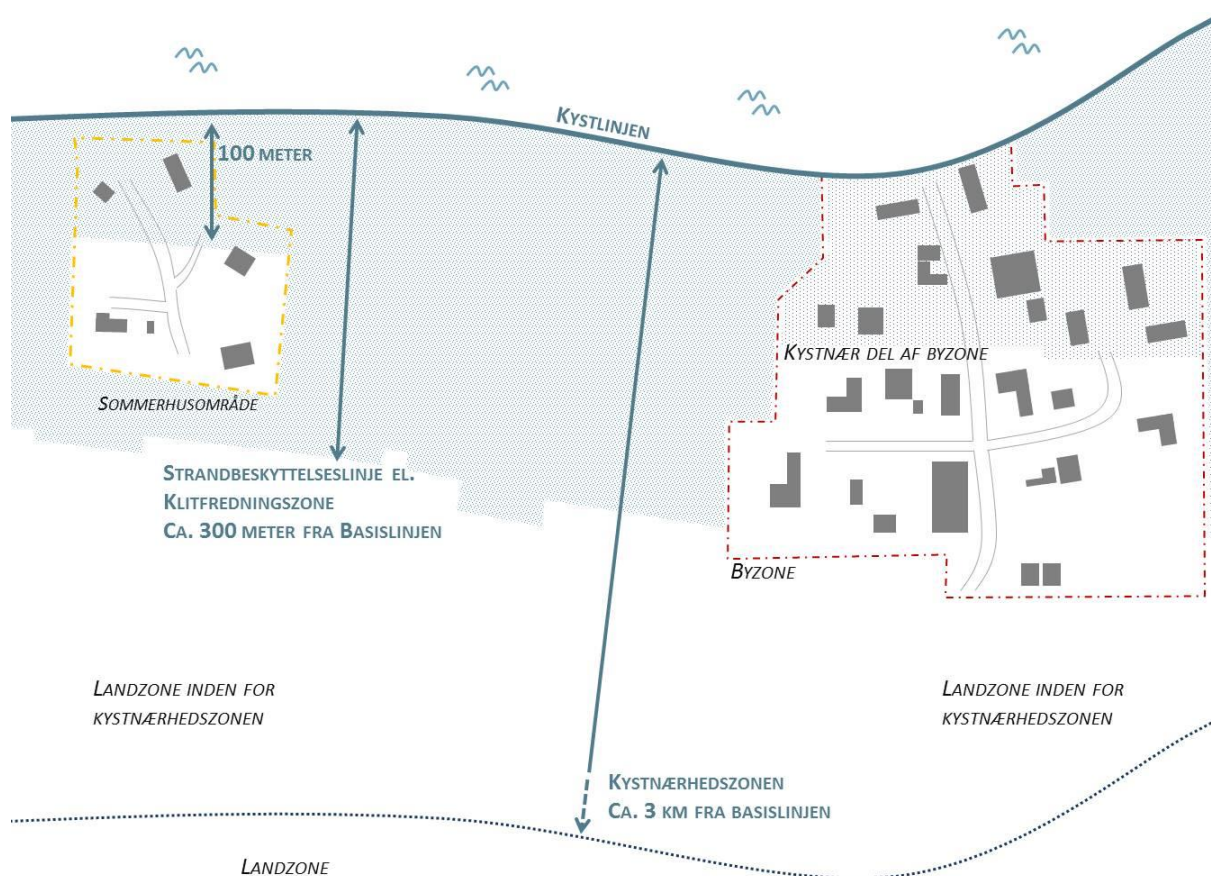


**Figur 4.7 - Tidslinje over de væsentligste ændringer i kystbeskyttelse inden for kystnærhedszonen, strandbeskyttelseslinjen og klitfredningszonen**

Strandbeskyttelseslinjen og klitfredningszonen er generelle forbudszoner og er historisk blevet administreret særdeles restriktiv og har som udgangspunkt samme udstrækning på 300 meter landværts. Kystnærhedszonen er derimod karakteriseret som en planlægningszone, hvis funktion er at friholde kystområderne for unødvendig bebyggelse. Forbudszonerne er konkret fastsat og særlige regler gælder for alle reguleringerne i f.eks. byer og sommerhusområder. Byzonerne er bl.a. ikke omfattet af kystnærhedszonen, hvor de kyst-



nære dele af byzonerne reguleres efter særskilte regler i Planloven. Et tænkt eksempel på de tre kystreguleringer og deres udstrækning fremgår af Figur 4.8.



**Figur 4.8 - Eksempel på udstrækningen af strandbeskyttelseslinjen, klitfredningszonen og kystnærhedszonen. Klitfredningszonen og strandbeskyttelseslinjen er ikke sameksisterende og i det tænkte eksempel er det enten strandbeskyttelseslinje eller klitfredningszonen. Af eksemplet fremgår de tre reguleringers udstrækning i både sommerhusområder, byzoner og landzoner.**



# 5 REGERINGENS VÆKSTUDSPIL

I følgende kapitel analyseres V-regeringens vækstudspil fra november 2015; *Vækst og udvikling i hele Danmark*, med særligt fokus på ændringer vedrørende kystområderne. Foruden en analyse af vækstudspillet forslag vedrørende kystområderne, så ses disse også i lyset af allerede gældende regulering. Analysen har til formål at klarlægge vækstudspillet og udpege de initiativer, der vedrører kystområderne.

Vækstudspillet er udarbejdet som modsvar på, at væksten i Danmark har været ujævn fordelt, hvor særligt nogle landdistrikter har oplevet lavere vækst. Derudover har væksten i Danmark været svagere end i sammenlignelige lande. Det er i denne forbindelse regeringens centrale mål, at sikre både beskæftigelse og vækst i hele landet. Regeringen ønsker derfor at facilitere væksten i Danmark og har i perioden 2015-2019 afsat over 9 milliarder kroner til de mere end 100 initiativer. Initiativerne forventes at kunne øge det strukturelle BNP med 2,5 milliarder kroner. Her understreger regeringen, at planlovsændringer vil være essentielle for den ønskede vækst. Ét af de fem hovedemner som vækststudspillet er opdelt i er dermed en liberalisering af Planloven, der skal være med til at indfri det overordnede mål; at skabe bedre muligheder for vækst, se Figur 5.1. Foruden planlovsændringen ses en mindre ændring af strandbeskyttelseslinjen også at indgå blandt initiativerne. (Regeringen, 2015, pp. 4, 6)



Figur 5.1 – Udsnit af 'Regeringens strategi for vækst og udvikling i hele Danmark' (Regeringen, 2015, p. 6)

## 5.1 LIBERALISERING AF PLANLOVEN

Liberaliseringen af Planloven indgår som det tredje af de fem hovedemner i vækstudspillet og skal efter hensigten gøre det lettere at få gennemført både små og store projekter, der kan føre til lokal vækst. Her anser regeringen særligt Planloven og til dels NBL som hindringer for det store vækstpotentiale som kystområderne og landdistrikterne indeholder. Regeringen mener ikke, at den nuværende Planlov er tidssvarende, og at den derfor kan virke unødigt restriktiv for borgerne. Det påpeges at urbaniseringen har medført ændrede behov som Planloven ikke opfylder, herunder landdistrikter i tilbagegang, hvorfor der er behov for øgede initiativer og engagement i disse områder. Administrationen af loven synes at have udviklet sig til at være for detaljeret og derfor at pålægge kommunerne for mange bånd, hvor følgende fastlås:

*”Vi har som samfund ikke råd til, at Planloven unødigt bremser kommunernes lokale initiativer, vækst og udvikling. Derfor skal planloven liberaliseres, så kommunerne, der kender lokalområderne bedst, får den fornødne frihed til at træffe lokale beslutninger om planlægning, når det gælder bl.a. kysterne, det åbne land, butikker samt by- og turismeudvikling. Det vil være til gavn for lokal vækst.” (Regeringen, 2015, p. 8) (markering af forfattere)*

Regeringen ønsker altså at give kommunerne *øget frihed* igennem en liberalisering af Planloven og en yderligere decentralisering af beslutningsmagten. Her påpeger regeringen at kommunerne efter kommunesammenlægningen i 2007 er blevet mere kompetente og derfor forventes at kunne forvalte bl.a. kystområderne bedre end staten. (Regeringen, 2015, pp. 41-42)

Kystområderne påvirkes overordnet igennem tre tiltag i vækstudspillet:

- Fjernelse af kystnærhedszonen,
- mindre ændringer af strandbeskyttelseslinjen og
- lempelse af landzonereglerne

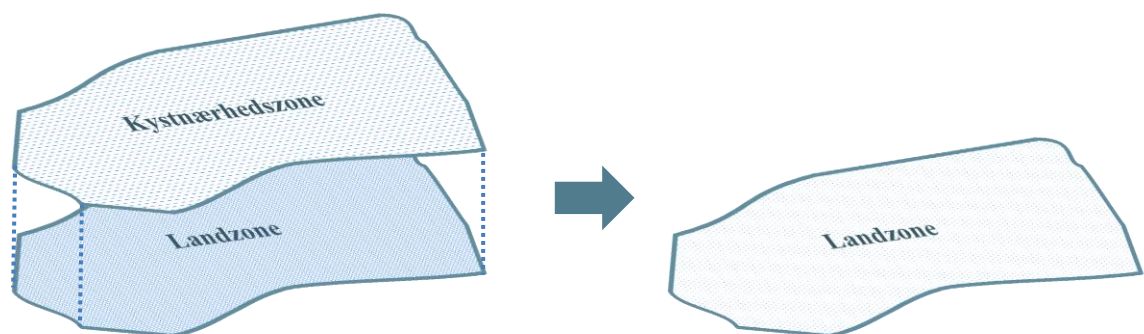
Kystnærhedszonen synes af regeringen at være særligt restriktiv og at forhindre potentiel vækst i kystområderne. For at give kommunerne en større frihed for planlægning ved kysterne ønsker regeringen derfor kystnærhedszonen ophævet. Ved ophævelsen af kystnærhedszonen bortfalder de særlige kriterier til planlægningen, der ellers er indført for beskyttelse af kysterne, som klarlagt i Afsnit 4.3.1, *Oprindelse og baggrund*. Regeringen mener ikke, at behovet for at *begrænse* kommunernes mulighed for planlægning i kystområderne er det samme som tidligere. Bebyggelse gives dog ikke frit inden for den nuværende kystnærhedszone, da andre fredninger vil bibeholdes, herunder natura2000 og § 3-områder, hvilke udgør op mod 25 % af kystnærhedszonen, ifølge udspillet. Kystnærhedszonen erstattes i stedet af de almindelige landzoneregler, hvilke i forvejen skal overholdes ved planlægning i kystnærhedszonen. Foruden de almindelige landzoneregler skal enkelte udvalgte særregler stadig gælde for kystplanlægningen. Her menes den allerede gældende regel om sikring og udbygning af adgangen til kysterne, der i dag er formuleret igennem Planloven § 5b, stk. 1, nr. 5.

Ved fjernelsen af kystnærhedszonen åbnes igen op for udlæg af sommerhusområder i kystområderne, der blev forbudt fra 1977. Kommunerne vil dog ikke frit kunne udlægge sommerhusområder, men de vil få muligheden for at ansøge om nye sommerhusudlæg ved staten, der vil foretage en konkret vurdering af den enkelte ansøgning via dialog med kommunen. (Regeringen, 2015, p. 49)

Foruden ophævelse af kystnærhedszonen lægger regeringen op til yderligere dispensationer af strandbeskyttelseslinjen og klitfredningszonen. I forlængelse af de allerede ti godkendte forsøgsprojekter for kystturisme, vil regeringen give mulighed for 15 nye kystprojekter i 2016/2017. Regeringen mener, at der foruden de ti godkendte projekter var flere lovende projekter, og at yderligere kystprojekter vil kunne gavne kystturismen. Samtidig udsættes strandbeskyttelseslinjen også for mindre ændringer. Der lægges op til at grundejere, hvis ejendom ligger inden for strandbeskyttelseslinjen, skal tilbagegives rettigheder til at foretage mindre ændringer på sin ejendom uden ansøgning, dog ikke gældende selve klitterne. Desuden skal det være muligt at etablere tidssvarende faciliteter langs kysterne, som f.eks. kiosker og toiletter, der vil kunne øge anvendelsen af naturen og kystområderne. (Regeringen, 2015, pp. 50-51)

### 5.1.1 DOBBELT-DEREGULERING AF KYSTNÆRHEDSZONEN

Da regeringen ønsker at de almindelige landzoneregler skal gælde i stedet for kystnærhedszonen, skal det bemærkes, at landzonebestemmelserne ligeledes ønskes dereguleret. Kystnærhedszonen udsættes derfor reelt for en dobbelt-deregulering, illustreret på Figur 5.2. De lempede landzoneregler har flere formål og tilsigter primært at give bedre forhold for virksomheder og landbrug. Alligevel har flere af de ønskede ændringer direkte effekt for kystområderne, da landzonebestemmelserne også gælder her. Ydermere giver de foreslåede ændringer også øgede muligheder for ferieboliger i kystområderne. Regeringen vil tillade, at overflødiggjorte bygninger kan overgå til ny anvendelse og vil herunder tillade ændring af arealanvendelsen til ferieboliger. I forlængelse heraf skal det nuværende loft på ti ferieboliger opført i overflødiggjorte landbrugsbygninger helt fjernes.



Figur 5.2 – Et areal i landzone beliggende inden for kystnærhedszonen. Efter foreslåede ændringer ses ejendommen blot at være omfattet af landzonen, der lempes ifølge udspillet.

Desuden vil regeringen forbedre mulighederne for virksomheder i landzonen og ønsker det yderligere gjort muligt for virksomhederne at udvide med 500 m<sup>2</sup> uden landzonetilla-

delse, hvor nuværende lovgivning tillader udvidelser på 250 m<sup>2</sup>. Denne mulighed ønskes ligeledes at gøres gældende for almindelig bebyggelse af helårsbeboelse, hvor til- og ombygning kan foretages til op mod 500 m<sup>2</sup> uden landzonetilladelse. Med henblik på at gøre Planloven mere fleksibel i landzonen og for landbruget, så ønskes kravet om at nybyggeri ved landbrug skal placeres inden for 20 meter af eksisterende bebyggelse fjernet.

Regeringen ser endvidere Planloven som ufleksibel for landsbyer, der ønsker forandring. Regeringen vil derfor give øget muligheder for landsbyer ved at genopførsel af nedrevet huse ikke er begrænset til én eller samme placering på grunden. I stedet skal grundejeren selv kunne bestemme hvor på grunden erstatningsbyggeriet skal placeres, efter tilladelse fra kommunen. I den forbindelse foreslås en udvidet genopførselsbyggeret på 10 år. De foreslåede ændringer, der vedrører kystområderne ses opsummeret i Tabel 5.1. I tabellen er kun medtaget de initiativer, der vurderes at kunne have direkte effekt for det fysiske miljø i kystområderne. Initiativer angående bl.a. forlængelse af landzonetilladelsers gyldighed fra tre til fem år og forkortelse af høringsfristen ved lokalplanforslag fra otte til fire uger er derfor ikke medtaget.

| REGERINGENS VÆKSTUDSPIL, LIBERALISERING AF PLANLOVEN |                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1                                                    | Ophævelse af kystnærhedszonen<br><i>Kravet om sikring og udvidelse af offentlighedens adgang til kysterne bibeholdes</i> |
| 2                                                    | Nye sommerhusområder kan udlægges igennem landsplandirektiver                                                            |
| 3                                                    | Tillade at alle overflødiggjorte bygninger kan tages i brug til anden anvendelse, herunder ferieboliger                  |
| 4                                                    | Fjerne loftet for antal ferieboliger opført i overflødiggjorte landbrugsbygninger                                        |
| 5                                                    | Give grundejere ret til udvidelse eller ombygning på op til 500 m <sup>2</sup> af helårshuse uden landzonetilladelse     |
| 6                                                    | Give virksomheder ret til 500 m <sup>2</sup> udvidelse uden landzonetilladelse                                           |
| 7                                                    | Sikre at nybyggeri i tilknytning til en landbrugsejendom kan etableres mere end 20 meter væk fra eksisterende bebyggelse |
| 8                                                    | Erstatningsbyggeri for nedrivning af bolig kan frit placeres på grunden, ved kommunens tilladelse                        |
| 9                                                    | Ved frivillig nedrivning af bolig udstedes en 10-årig byggeret                                                           |
| 10                                                   | Grundejere må foretage mindre ændringer på sin ejendom uden dispensation fra strandbeskyttelseslinjen                    |
| 11                                                   | Virksomheder, foreninger mv. må etablere tidssvarende faciliteter i de kystnære arealer                                  |
| 12                                                   | Yderligere 15 miljømæssigt bæredygtige turismeprojekter                                                                  |

Tabel 5.1 – De 12 initiativer i regeringens vækstudspil, der direkte vedrører kystområderne (Regeringen, 2015)

## 5.2 ÆNDRING AF HENSYN

Regeringens vækstudspil lægger op til både mindre og større ændringer, der kan få konsekvenser for det fysiske miljø i kystområderne. De væsentligste ønskede ændringer ses som nedlæggelsen af kystnærhedszonen og dereguleringen af landzonebestemmelserne. Ved flere af ændringerne, herunder ophævelsen af kystnærhedszonen, giver regeringen udtryk for, at formålet bl.a. er at give friere rammer og mere selvbestemmelse til kommunerne. Særligt kystnærhedszonen understreges at *begrænse* kommunerne, hvilket ifølge regeringen ikke er nødvendigt længere. Det synes i denne forbindelse betænkeligt at regeringen påpeger at kystnærhedszonen bundet i et behov for at *begrænse* kommunerne og ikke i et behov for at beskytte de kystnære arealer, som det er eksplicit understreget ved behandlingen af Kystloven af 1994.<sup>35</sup> Her synes der at være set bort fra de tidligere hensyn om beskyttelse af de kystnære områder. Ved Kystlovens indførelse blev det desuden understreget, at kystbeskyttelse er en tungtvejende *national* interesse. Ud fra regeringens vækstudspil synes dette hensyn at være ændret og kystregulering anses af regeringen ikke for et nationalt, men lokalt hensyn. Denne ændring er et meget betydende paradigmeskift i den danske kystregulering, der må ses i lyset af en neoliberalistisk politik ført af V-regeringen, hvor målet om økonomisk vækst i bred forstand er i højsædet.

Som tidligere nævnt findes det desuden besynderligt, at regeringen vil tillade yderligere 15 kystprojekter i 2016/2017, eftersom de tidligere 10 kystprojekter eksplicit er et *forsøg*, der først evalueres efter fem år. Alligevel udmelder erhvervs- og vækstministeren forsøget som værende vellykket, jf. Afsnit 4.3.6, *De 10 kystforsøgsprojekter*. Udmeldingen sker alene på baggrund af antallet af ansøgninger, deres type og forventede effekt på turismen og dermed ikke på baggrund af en reel evaluering af effekterne af lovændringen og projekterne. Yderligere er målet med projekterne at de skal være bæredygtige, hvilket også må synes umuligt at evaluere inden projekterne har taget deres fysiske form i kystlandskabet.

## 5.3 OPSAMLING

Som følge af en svag økonomisk vækst har regeringen udarbejdet vækstudspillet *Vækst og udvikling i hele Danmark*, hvori der er afsat 9 milliarder kroner til over 100 forskellige initiativer. Et af de fem hovedemner er en liberalisering af Planloven, hvilket bl.a. skal give kommunerne øget mulighed for at træffe lokale beslutninger om planlægningen. Regeringen mener at særligt Planloven bremser kommunernes muligheder for vækst og udvikling, navnlig i kystområderne, hvor kystnærhedszonen anses problematisk. For at udnytte vækstpotentialet ønsker regeringen at kystnærhedszonen skal ophæves samtidig med at landzonereglerne lempes, hvilket resulterer i en dobbelt-deregulering af kystområderne. Desuden lægger regeringen op til at yderligere 15 kystprojekter skal tillades inden for strandbeskyttelseslinjen og klitfredningszonen i forlængelse af de første 10 ”succes-

<sup>35</sup> Folketingstidende 1993-94, Tillæg A, sp. 6494-9495.

fulde” projekter. Yderligere ønskes strandbeskyttelseslinjen lempet således at mindre ændringer på ejendomme kan foretages uden dispensation og tidssvarende faciliteter kan etableres. I alt har projektgruppen udpeget 12 konkrete initiativer på baggrund af vækstudspillet, der tilsammen udgør dobbelt-dereguleringen af kystområderne og dermed liberaliserer den eksisterende lovgivning, hvilket skaber muligheder for flere og større udbygninger, nye bebyggelser samt ændret anvendelse. Den afgørende ændring ses at være afskaffelsen af kystnærhedszonen og lempelse af landzonereglerne, hvilket vil medføre væsentlige forandringer i den eksisterende regulering af kystområderne. Dobbelt-dereguleringen af kystområderne og den øgede decentralisering af beslutningsmagten til kommunerne, antydes af projektgruppen som værende et paradigmeskifte i den kystbeskyttelse, der ellers tidligere er set som en væsentlig *national* interesse.



## 6 DELKONKLUSION

Formålet med foranalysen er at besvare den indledende problemformulering: *Hvordan reguleres den fysiske udvikling af de danske kystområder, og hvilken strukturel udvikling af kystområderne har fundet sted i det 20. og 21. århundrede?*

Kysterne er en af Danmarks vigtigste ressourcer og kystområderne udgør over en fjerdedel af landets samlede areal, hvor også 40 procent af befolkningen er bosat. Endvidere vurderes det, at ca. halvdelen af de danske kyster allerede er præget af bebyggelse. Kystområderne har det seneste århundrede undergået store strukturelle forandringer som følge af samfundsmæssige ændringer, hvor fiskeriet og søfarten er centraliseret i de større havne mens de mindre havnebyer flere steder har været præget af affolkning og funktions-tømning. I løbet af det 20. århundrede overgik anvendelsen i de mindre havnebyer i højere grad til at være en rekreativ anvendelse, hvor store landbrugsejendomme blev udstykket til boliger og sommerhuse. Antallet af sommerhuse eksploderede i 60'erne og 70'erne som konsekvens af Ferieloven i 1938 og den generelle velfærdsstigning. I dag ses kystområderne i stigende grad at domineres af rekreation og turisme. Nye anvendelsestyper kapitaliserer kysten og sætter dermed et pres på disse områder i dag.

Den fysiske regulering af kystområderne består, foruden landzonen, overordnet af tre reguleringer; strandbeskyttelseslinjen, klitfredningszonen og kystnærhedszonen. Landzonen dækker alt der ikke er byzone eller sommerhusområder og regulerer derfor også kystområderne. Formålet med landzonen er at forhindre spredt bebyggelse i det åbne land, og sikre at bebyggelse samles i planlagte områder. De tre reguleringer der eksklusivt regulerer kystområderne har forskellig oprindelse og omfang, men ses i dag at have enslydende formål, hvor beskyttelse af de danske kyster er i fokus. Strandbeskyttelseslinjen og klitfredningszonen har i dag mange af de samme karaktertræk, hvor begge er forbudszoner, der strækker sig ca. 300 meter landværts. Begge reguleres restriktivt og beskytter de helt nære kystlandskaber. Kystnærhedszonen er derimod, foruden sit forbud mod etablering af sommerhusområder, en planlægningszone, hvor planlægningen skal opfylde særlige kriterier. Det grundlæggende kriterie er her, at planlægning inden for kystnærhedszonen skal have en planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse. Herved modvirkes unødigt bebyggelse i kystområderne samtidig med, at kommunerne har mulighed for planlægning i områderne. Byzonerne er dog ikke omfattet af kystnærhedszonen, men de kystnære dele af byzonerne reguleres efter særskilte regler i Planloven. Beskyttelsen af kysterne ses igennem de tre reguleringer at have været styrket det seneste århundrede, og særligt Kystloven i 1994 anses som en milepæl inden for kystbeskyttelsen. Efter 1994 er kystbeskyttelsen lempet i 2004 og 2014, hvor henholdsvis 8.000 nye sommerhusgrunde kunne udlægges og 10 kystprojekter kunne tillades.

Regeringen har som følge af lav økonomisk vækst i særligt landdistrikterne udformet vækstudspillet *Vækst og udvikling i hele Danmark* indeholdende over 100 initiativer, der skal føre til vækst. Et af de fem hovedemner i vækstudspillet er en liberalisering af Planloven, der skal give kommunerne øget mulighed for at træffe lokale beslutninger om planlægningen. Initiativerne omhandler både en ophævelse af kystnærhedszonen og en deregulering af landzonereglerne. Heriblandt er 12 initiativer udpeget, der særligt vedrører det fysiske miljø i kystområderne i Danmark. Da en ophævelse af kystnærhedszonen medfører, at landzonereglerne vil stå alene som regulering af kystområderne, så lægger vækstudspillet op til en reel dobbelt-deregulering af kystnærhedszonen. En sådan dobbelt-deregulering synes at være et paradigmeskift inden for kystbeskyttelsen, der ellers har stærke traditioner i Danmark.

Delkonklusionen åbner op for en række af spørgsmål, som i det følgende kapitel præsenteres og dernæst konkretiseres i problemformuleringen.

# 7 PROBLEMFORMULERING

Kysterne er en af Danmarks vigtigste ressourcer og reguleringen af den fysiske anvendelse af kysterne har gradvist oplevet en større beskyttelse igennem det 20. århundrede som følge af de strukturelle forandringer. I det seneste årti er der dog sket et paradigmeskift, hvor det senest ses at regeringen igennem sit vækstudspil 2015 lægger op til større lemper af den fysiske regulering af kystområderne. Vækstudspillet vil gøre op med ”unødvendig” beskyttelse og give grundejerne flere muligheder, kommunerne friere rammer og mere selvbestemmelse med det formål, at øge den lokale vækst. Men øges kommunernes selvbestemmelse, grundejerens retskrav og den lokale vækst betingelsesløst ved at deregulere både kystnærhedszonen og landzonebestemmelserne eller kan kommunerne få mindre planlægningsmæssig kraft og mangel af værktøjer til regulering? Kan der opstå nabogener og manglende lokal vækst? Igennem vækstudspillet belyses ikke hvilke territoriale effekter vækstudspillet kan få og regeringen har samtidig ikke fremlagt andre konsekvensvurderinger af initiativerne. Spørgsmålet melder sig derfor; hvilke territoriale effekter, hvis nogen, vil en indførelse af vækstudspillets initiativer have for særligt arealer i kystnærhedszonen?

Overstående spørgsmål danner udgangspunktet for projektets problemformulering. For at konkretisere og uddybe problemformuleringen yderligere, har projektgruppen udarbejdet fire delspørgsmål til at ledsage denne og dermed styre analyserne i hovedanalysen i den ønskede retning:

## Problemformulering

*Hvilke territoriale effekter medfører regeringens vækstudspil inden for kystnærhedszonen for kommunerne og den enkelte grundejer set i forhold til den eksisterende retstilstand?*

1. *Hvad omfatter en Territorial Impact Assessment, og hvorledes kan metoden anvendes på regeringens vækstudspil?*
2. *Hvilke initiativer kan få territoriale effekter for kystnærhedszonens areal?*
3. *Hvilke territoriale effekter medfører initiativerne for kommunerne og den enkelte grundejer?*
4. *Hvorledes stemmer de territoriale effekter overens med overordnede nationale mål og hensyn?*

Projektets problemformulering lægger overordnet op til et eksplorativt studie af *territoriale effekter* som *regeringens vækstudspil* kan forårsage. Territoriale effekter skal her forstås som konsekvenser i et arealforvaltningsperspektiv. I denne forbindelse afgrænses de territoriale effekter fysisk til *kystnærhedszonen*, da det netop er dette område regeringens vækstudspil berører i udpræget grad. Problemformuleringen omfavner derfor *ikke*, de helt kystnære arealer i 300 meters afstand til kystlinjen, som reguleres af forbudszonerne. Der lægges samtidig op til et særligt fokus på *kommunerne*, som den forvaltende myndighed på planlægningsområdet, og *den enkelte grundejer*. I denne forbindelse er udgangspunktet *den eksisterende retstilstand*, dvs. den nuværende kystregulering som afdækket i foranalysen.

*Første delspørgsmål* introducerer metoden 'Territorial Impact Assessment' (TIA), der direkte udledes af problemformuleringen ved begrebet '*territoriale effekter*'. På baggrund af første delspørgsmål foretages en nærmere klarlægning af begrebet TIA og teorien bag, samt hvordan metoden kan tilpasses og anvendes i projektets problemstilling. TIA anvendes som den bærende metodiske og teoretiske tilgang i hovedanalysen, som struktureres herefter på baggrund af en metodetilpasning. TIA står dog ikke alene som analyseredskab og suppleres af andre metoder. Andet, tredje og fjerde delspørgsmål indgår som dele i analysen af territoriale effekter.

*Andet delspørgsmål* sikrer en afgrænsning af vækstudspillet's initiativer og analysens omfang igennem en udpegning af de initiativer i vækstudspillet, der vurderes at få de væsentligste territoriale effekter for kystnærhedszonen.

*Tredje delspørgsmål* søger at belyse de territoriale effekter på baggrund af den eksisterende retstilstand igennem flere delanalyser, herunder både juridiske analyser og vurderinger og interview med ressourcepersoner. I denne forbindelse belyses særligt ændringerne for kommunerne og den enkelte grundejer.

*Fjerde delspørgsmål* bygger videre på de afklarede territoriale effekter belyst igennem tredje delspørgsmål, hvor nationale hensyn fra særligt Planloven inddrages. Herved tydeliggøres hvorvidt de udpegede initiativer er i overensstemmelse med mere overordnede hensyn.

Hensigten med anvendelsen af de fire delspørgsmål er at sikre en fyldestgørende besvarelse af projektets problemformulering.

De følgende to kapitler har funktion som teori- og metodeafklaring. I det første kapitel behandles projektets overordnede teoretiske og metodiske tilgang ved hjælp af TIA, hvorved første delspørgsmål besvares. Det andet kapitel har funktion som et egentligt metodeafsnit, hvis formål er at afdække de konkrete anvendte metoder ved anvendelsen af TIA.

# 8 TEORETISK OG METODISK TILGANG – TERRITORIAL IMPACT ASSESSMENT

Formålet med nærværende kapitel er at besvare problemformuleringens første delspørgsmål:

1. *Hvad omfatter en Territorial Impact Assessment, og hvorledes kan metoden anvendes på regeringens vækstudspil?*

Herved er formålet at fastlægge den teoretiske og metodiske tilgang for projektets anden del, hovedanalysen, og dermed grundlaget for besvarelse af problemformuleringen og dens delspørgsmål. I denne forbindelse anvendes metoden fremlagt på EU-niveau, *Territorial Impact Assessment* (TIA). I det følgende klarlægges metodens oprindelse, formål og relevans, hvilket munder ud i en modificeret udgave, så den tilpasses projektets problemstilling og type. Analysen af TIA er af teoretisk karakter og har baggrund i videnskabelige artikler og EU-dokumenter. Derudover inddrages også den danske lovgivningsproces og kravene til konsekvensanalyser heri, der sammen med den teoretiske analyse danner baggrund for metodetilpasningen. TIA omfatter anvendelse af en række andre metoder, der uddybes i det efterfølgende Kapitel 9, *Metode - Hovedanalysen*.

## 8.1 TERRITORIAL IMPACT ASSESSMENT

I maj 1999 introducerede EU dokumentet *European Spatial Development Perspective - Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. Heri præsenteres “*territoriet*” som en ny dimension af europæisk politik og der understreges samtidig mål om *spatial balance* for at opnå en ligelig fordeling af vækst i forskellige geografiske områder inden for EU. (European Commission, 1999, p. 7) I forlængelse af dette præsenterer dokumentet også eksplicit behovet for TIA som et værktøj til at vurdere planer og strategier inden for forskellige sektorer. (European Commission, 1999) (Golobic & Marot, 2011, p. 164)

### 8.1.1 BAGGRUND

TIA er opstået på grund af behovet for at fokusere på EU-politikkers effekter på territorier inden for den europæiske union. Metoden udspringer dog af allerede eksisterende praksis, hvor det siden 80’erne har været populært at anvende *impact assessment* ved udvikling af

politikker, og det er senere blevet en fast del af processen på EU-niveau. Dette anvendes på både politikker, strategier, planer m.m. ved vurdering af bl.a. sociale, miljømæssige og økonomiske effekter. Værktøjet kan dog bevirke at vigtige effekter overses, da det *territoriale* aspekt ikke systematisk indgår som element. (ESPON, 2013, p. 10) Der er samtidig opstået EU mål om *territorial cohesion*, værende et samfundsmæssigt mål ved udarbejdelse af nye politikker, strategier, planer eller lignende. (Golobic & Marot, 2011, pp. 163-164) I 'Green Paper on Territorial Cohesion' beskrives *territorial cohesion* som følgende:

*"[...] ensuring the harmonious development of all these places and about making sure that their citizens are able to make the most of inherent features of these territories."* (CEC, 2008, p. 3) (markering af forfatter)

Dette udspringer af mål om bæredygtighed, konkurrence og livskvalitet, men i et territorialt perspektiv. TIA opstår dermed som et vigtigt værktøj til at vurdere og inspicere diverse politikker i forsøget på at opnå *territorial cohesion* og undgå politikker, der medfører uønskede effekter: Effekter, der kan variere fra sted til sted og dermed i høj grad er kontekstafhængige, herunder bl.a. af den eksisterende lovgivning. (Golobic & Marot, 2011, p. 163) *Territorial cohesion* fik i øvrigt en central betydning, da det blev indskrevet som et mål i Lisabon Traktaten. (ESPON, 2013, p. 7) Ved målet om at opnå *territorial cohesion* introduceredes TIA, hvis anvendelse fremgår af nedenstående.

### 8.1.2 ANVENDELSE

Anvendelsen af TIA beskrives af Golobic og Marot (2011, p. 165) som værende bred:

*"In principle, the method can be used whenever an interrelation between a specific policy (with a set of associated measures) is to be investigated in terms of its impacts on objectives related to spatial (territorial) development and the territorially differentiated results are required."* (Golobic & Marot, 2011, p. 165)

Værktøjet, eller metoden, kan dermed anvendes i bred forstand til at undersøge konkrete politikker og deres eventuelle effekter på territorier. Det er målet med metoden at skabe gennemsigtighed og danne saglige argumenter til beslutningsdannelsen. Niveauet af politikens fremkomst kan ligeledes variere bredt og kan både være på Europæisk, nationalt, regionalt og lokalt niveau. (Golobic & Marot, 2011, pp. 164-165) Metoden finder dermed ikke blot anvendelse på europæisk niveau, men også helt ned på et lokalt niveau, hvilket gør den anvendelig i mange henseender. EU-programmet *European Spatial Planning Observation Network* (ESPON) beskriver TIA som følgende:

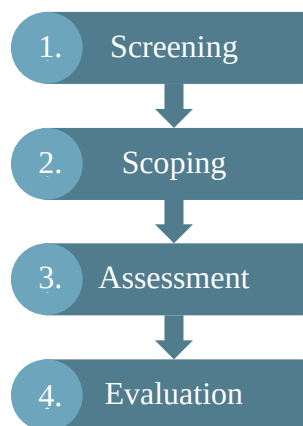
*"This tool should offer the necessary framework for decision makers, and stakeholders in general, to help them explore the impacts of any policy on different spatial levels in order to allow informed debate and decision-making processes."* (ESPON, 2006, p. 5) (markering af forfattere)

Metoden kan både anvendes på politikker, der kan have indirekte eller direkte effekter på territorier. Formålet med metodens anvendelse er dermed at minimere uønskede effekter på territorier, hvor belyste effekter ved hjælp af metoden både kan fremkomme som positive og negative. (ESPON, 2013, p. 7)

Metoden kan både baseres på kvantitative og kvalitative data, hvor den kvantitative tilgang dog ofte kan møde problemer i form af mangel på data. Den kvalitative tilgang kan derfor enten stå alene eller som supplement til den kvantitative tilgang med data fra bl.a. interviews eller spørgeskemaer. (Golobic & Marot, 2011, p. 165)

### 8.1.3 PROCES

På baggrund af Den Europæiske Kommission og ESPON-forskning har ESPON præsenteret guiden *Territorial Impact Assessment of Policies and EU Directives*, der efterkommer den ovenstående efterspørgsel på territorielt fokus og TIA. Som nævnt kan TIA anvendes til at identificere og potentielt reducere negative og ikke ønskelige effekter af politikker og yderligere anvendes til at skabe en forståelse for potentielt positive følger på territorier. For at opnå dette opdeles metoden i fire dele; *screening*, *scoping*, *assessment* og *evaluation*, som præsenteret af ESPON (2013, pp. 11-18):



Figur 8.1 – De fire dele af *territorial impact assessment*

De fire dele af metoden præsenteres hver for sig i nedenstående og er baseret på ESPON (2013).

#### DEL 1 – SCREENING

Formålet med screening er at vurdere, hvorvidt der er behov for at udføre en TIA på baggrund af nye politikker, strategier, planer eller lignende. Vurderingen sker ud fra forslagens natur og tænkelige potentielle territoriale effekter som en vedtagelse kan få både direkte og indirekte. En territorial effekt skal forstås i en bred forstand, herunder både den fysiske anvendelse, økonomisk, miljømæssig, socialt m.m., og kan finde sted på et hvert givet geografisk territorie. Des større tænkelige effekter, særligt uønskede, des større behov vil der være for en TIA. Vurderingen kan bl.a. foretages på baggrund af interview med eksperter inden for fagfeltet. Screeningen anses som en simpel proces, hvor de potentielle

effekter også udpeges. En simpel checkliste kan eventuelt anvendes til at facilitere processen og samtidig sikre, at elementer ikke overses. (ESPON, 2013, pp. 11-12)

## DEL 2 – SCOPING

Efter at have afgjort hvorvidt TIA er nødvendig foretages anden del af metoden, der definerer analysens afgrænsning - *scoping*. Hvor *screening* er af åben karakter er *scoping* mere rigid, hvor målet er at styre resten af analysen. For at gøre dette må det vurderes, om der vil opstå betydende territoriale effekter som følge af den foreslåede politik, effekternes natur og hvor effekterne geografisk vil finde sted. (ESPON, 2013, pp. 13-15) ESPON har udpeget tre sammenhængende dele, som *scoping* består af:

1. Udarbejdning af en *scoping*-liste
2. Udvikling af en *Impact Assessment Matrix* til anvendelse i de følgende dele af TIA
3. Udpegning af territorier, hvor effekter synes mest betydende

Som følge af første punkt må det vurderes, hvorvidt det politiske forslag skal analyseres samlet eller opdeles i enkelte elementer, hvorunder også om enkelte elementer kan vurderes sammen. Fordelen ved at opdele det konkrete forslag er, at effekterne af forslaget kan spores direkte til de enkelte elementer i forslaget. I andet punkt skal det politiske forslag vurderes i forhold til forskellige territoriale karakteristika i en matrix. De enkelte elementer kan dermed vurderes hvorvidt de har effekter for de forskellige territoriale karakteristika og markeres med *ja* (✓), *nej* (x) eller *uvist* (?). Hvis et element vurderes som *ja* (✓), så bør en kommentar medfølge matrixen. Endeligt bør tredje punkt overvejes i forhold til, hvorvidt de politiske forslag kan få særlige effekter for bestemte typer af territorier, som kan påvirkes eller reagere forskelligt på baggrund af den foreslåede politik. (ESPON, 2013, pp. 13-15)

Som i *screening*-delen kan ekspertviden om fremtidige udviklingsscenarier være nødvendig. (ESPON, 2013, p. 14)

## DEL 3 – ASSESSMENT

I delen *assessment* er formålet at udfylde *Impact Assessment Matrix* på baggrund af en vurdering af de enkelte elementer af det politiske forslag. De identificerede effekter kan karakteriseres efter:

- størrelse,
- retning og
- tidshorisont.

Effektens *størrelse* afspejler den forventede effekts skala eller størrelse og kan præsenteres numerisk, f.eks. ingen effekt (0), effekt (1) og betydelig effekt (2). Effektens *retning* afspejler forholdet til nulalternativet, altså situationen uden den foreslåede politik. *Tids-*



*horisonten* afspejler hvorvidt effekten forventes på kort sigt, mellem sigt eller lang sigt, henholdsvis op til fem, 10 eller mere end 10 år. Effekten kan desuden variere over tid. Det er yderligere vigtigt at vurdere, om effekterne også kan få indirekte effekter. Som input til *assessment* kan eksperter på området anvendes, herunder repræsentanter fra lokal planlægning. (ESPON, 2013, p. 16)

## DEL 4 – EVALUATION

Formålet med *evaluation* er todelt; dels at klarlægge om identificerede effekter i del 3, *assessment*, er af væsentlig karakter, negativ såvel som positiv, og dels at vurdere om og hvordan uønskede effekter kan undgås. Identificerede effekter kan her fortolkes i forhold til sammenhæng – eller usammenhæng – til forskellige territoriale politiske mål. I denne forbindelse kan udpeges relevante nationale politiske mål, som de potentielle effekter kan evalueres i forhold til. Evalueringen kan dermed ses i lyset af de overordnede politiske mål og effekterne kan evalueres i forhold til, hvorvidt de bidrager positivt eller negativt til disse mål. (ESPON, 2013, p. 16)

## 8.2 KONSEKVENSANALYSER I DEN DANSKE LOVGIVNINGSPROCES

Mange lande har ikke krav til udarbejdelse af TIA som en del af lovgivningsprocessen, og der er dermed ikke direkte fokus på det territoriale element. I stedet indgår det territoriale aspekt typisk som del af de formelle *assessments* eller som supplement hertil. (Golobic & Marot, 2011, p. 164) Dette er tilfældet i Danmark, hvor der i *Cirkulære om bemærkninger til lovforslag mv.* er en række krav til konsekvensanalyser i lovgivningsprocessen, herunder miljøkonsekvensanalyser, se Figur 8.2.



Figur 8.2 – Konsekvensanalyser i den danske lovgivningsproces

### 8.2.1 CIRKULÆRE OM BEMÆRKNINGER TIL LOVFORSLAG M.V.

Af *Cirkulære om bemærkninger til lovforslag mv.*<sup>36</sup> fremgår en række af krav til bemærkningerne til både administrative forskrifter, udarbejdelse af lovforslag og andre regeringsforslag. Foruden en række rammer for bemærkningerne fremgår det af §§ 4-8, § 11 og § 13, at der ved lovforslag og andre regeringsforslag i Folketinget bør foretages forskellige former for konsekvensvurderinger, herunder økonomiske, administrative, erhvervsøkonomiske og miljømæssige. Formålet med vurderingerne er, at fremsatte forslags konse-

<sup>36</sup> CIR nr. 159 af 16. september 1998.

kvenser afdækkes og at eventuelt uønskede effekter dermed kortlægges. (Finansministeriet, 2005, p. 7)

## 8.2.2 KONSEKVENSVURDERINGER

Af *Vejledning om konsekvensanalyser* (Finansministeriet, 2005) fremgår det, at der skal foretages konsekvensvurderinger når forslaget får *økonomiske konsekvenser for stat og kommune, administrative konsekvenser for stat og kommune, administrative konsekvenser for borgerne, væsentlige økonomiske konsekvenser for erhvervslivet, væsentlige administrative konsekvenser for erhvervslivet og væsentlige miljømæssige konsekvenser*. (Finansministeriet, 2005, p. 8) De tre sidstnævnte skal kun foretages ved *væsentlige* konsekvenser, hvilket påhviler en vurdering af ressortministeriet. Hvorvidt et forslag vurderes at have *væsentlige* konsekvenser afgøres ud fra en række kriterier, der fremgår af Figur 8.3. En konsekvensvurdering bør forventeligt udarbejdes, hvis der svares bekræftende på blot ét af spørgsmålene. (Finansministeriet, 2005, p. 11)

|                                                                                                              | <i>Ja/Nej</i> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Berøres meget/mange af lovforslaget, ex antal personer, virksomheder, planter, regioner mv.?                 |               |
| Påvirkes de/det berørte af lovforslaget i stort omfang?                                                      |               |
| Påvirkes de/det berørte af lovforslaget i lang tid?                                                          |               |
| Påvirkes mulighederne for at opfylde eventuelle politisk opstillede målsætninger, fx for miljø, sundhed mv.? |               |

Figur 8.3 – Spørgsmål til vurdering af et lovforslag og hvorvidt det kan få *væsentlige* konsekvenser. Checklisten er udarbejdet af Finansministeriet (2005)

Ansaret for udarbejdelsen af konsekvensvurderinger påhviler det ministerium, der også er ansvarlig for forslagets fremlæggelse. (Finansministeriet, 2005, p. 8) Det fremgår, at territoriale konsekvensvurderinger ikke indgår i lovgivningsprocessen som et isoleret krav, men det territoriale element indgår dog som en del af miljøkonsekvensvurderinger, hvilke præsenteres nedenfor.

## 8.2.3 MILJØKONSEKVENSVURDERINGER

I 2003 udgav Miljøministeriet vejledningen *Miljøkonsekvensvurderinger af lovforslag og andre regeringsforslag*, hvilken indeholder en fremgangsmåde til brug for miljøkonsekvensvurderinger af lovforslag og andre regeringsforslag. (Miljøministeriet, 2003) Afgørende for denne type konsekvensvurderinger er hvorvidt *miljø* skal forstås, og det ses derfor også fastslået indledningsvist, at *miljø* skal opfattes i bred forstand og omfatter "[...] såvel menneskers sundhed og sikkerhed som vores fysiske omgivelser (natur, landskab, luft, vand, klima, naturressourcer, kulturarv)." (Miljøministeriet, 2003, p. 5) I henhold til cirkulærets § 7, stk. 2 fremgår ligeledes, at vurderinger skal foretages når forslaget kan få virkninger på bl.a. *landskab, bygninger og kulturarv*. På baggrund heraf vurderes det derfor af projektgruppen, at vækststudspillet og dets forslag til liberalisering af Planloven i høj

grad vil være omfattet af kravene til miljøkonsekvensvurderinger. I skrivende stund har regeringen dog ikke offentliggjort en miljøkonsekvensvurdering af vækstudspillet.

Fremgangsmåden til miljøkonsekvensvurderingerne fremgår af vejledningen at være overordnet enslydende med de fire dele af TIA, præsenteret i Figur 8.1 og vil derfor ikke nærmere behandles her. I vejledningens checkliste til hvorvidt en konsekvensvurdering bør foretages fremgår særligt to spørgsmål, der er relevante i forhold til projektets problemstilling, se Tabel 8.1.

|                   | Vil forslaget påvirke:                                                                                                                                                                                                                                | Eksempler på mulige påvirkninger:                                                                                                      |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Landskab</b>   | <i>Landskabet og kulturmiljøet uden for byerne (f.eks. landskabets karakter, udstrækning, anvendelse og visuelle påvirkninger. Bebyggelsesstrukturen i det åbne land, spor af menneskers påvirkning af landskabet gennem tiderne, bygningsanlæg)?</i> | <i>Ændrede muligheder for at opføre bygninger, tekniske anlæg og infrastruktur uden for byerne.</i>                                    |
| <b>Ressourcer</b> | <i>Arealanvendelsen og forbrug af arealer til ny byvækst eller byudvikling?</i>                                                                                                                                                                       | <i>Ændrede muligheder for at udnytte arealer til byvækst eller byudvikling, herunder ændring af arealforbruget til f.eks. boliger.</i> |

**Tabel 8.1 – Udsnit af checkliste (direkte citat) fra vejledningen *Miljøkonsekvensvurderinger af lovforslag og andre regeringsforslag*, der er relevante i forhold til projektets problemstilling (Miljøministeriet, 2003, pp. 30-31)**

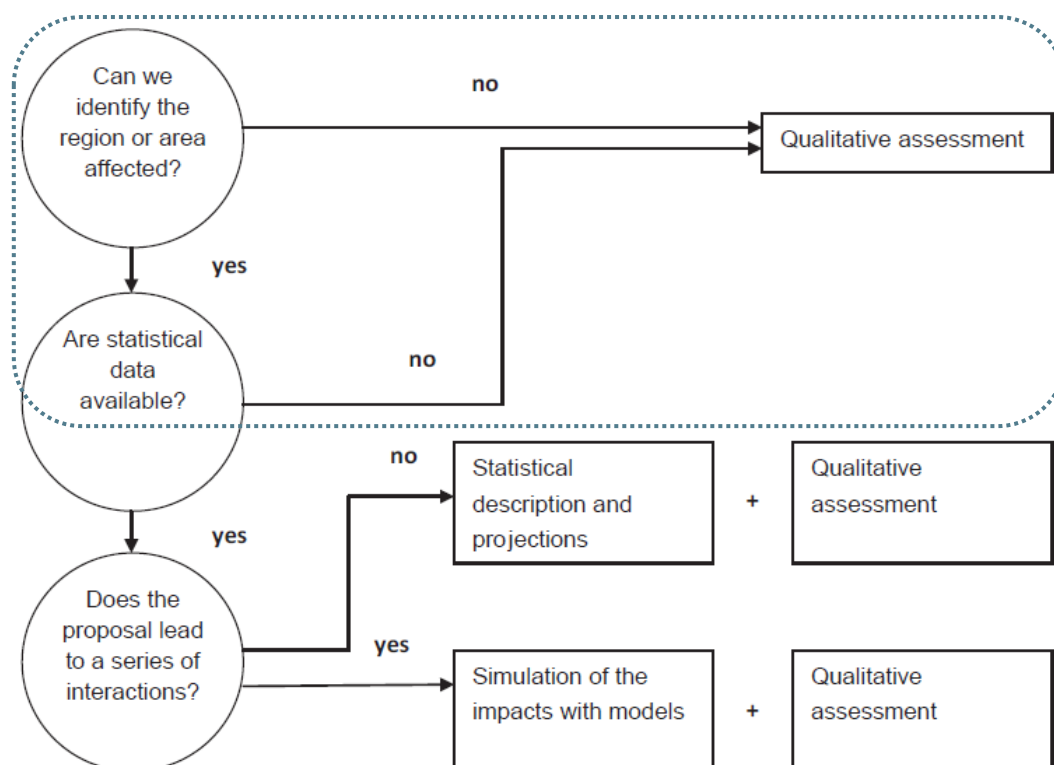
Det ses, at miljøkonsekvensvurderingerne i høj grad er relevante i forhold til vækstudspillet's forslag, men det ses samtidig også at der ikke eksisterer vurderinger i den danske lovgivningsproces, der alene har fokus på territoriale effekter. De indgår i stedet som del af miljøkonsekvensvurderingerne.

## 8.3 METODE TILPASNING OG ANALYSEDESIGN

I nærværende afsnit foretages en metodetilpasning af TIA, så metoden tilpasses projektets problemstilling. Metodetilpasningen foretages på baggrund af både analysen af TIA og konsekvensvurderingerne fra den danske lovgivning. Som det fremgår, kan TIA anvendes til at vurdere territoriale effekter af politiske forslag, hvorfor projektgruppen anvender metoden til at analysere regeringens vækstudspil indeholdende forslag til lovændringer af Planloven. Nærværende projekt begrænser sig til at behandle kystnærhedszonen i Danmark, som værende dét geografiske område, der omfattes af de foreslåede ændringer. Formålet er at anvende metoden til at undersøge og analysere hvilke territoriale effekter ændringerne kan få på kystområderne, og hvorvidt disse er ønskelige i et samfundsmæssigt perspektiv. I forlængelse heraf vil det diskuteres om forskellige territorier kan blive påvirket forskelligt. Analysen afgrænses til det fysiske miljø og kystlandskabet, hvorfor mulige effekter inden for f.eks. administration, transport, klima m.m. ikke behandles.

Da projektets problemstilling omhandler et forsøg på at ”forudsige” mulige territoriale effekter er den af natur vanskelig at kvantificere. Hovedanalysens empiri bygger derfor

primært på dels interviews med ekspert og embedsmænd og dels juridisk metode, hvor den eksisterende retstilstand sættes over for initiativerne i vækstudspillet. Supplerende anvendes litteraturstudie til afdækning af artikler, dokumenter og andet data. I overvejelserne om analysens empiri anvendes Figur 8.4. Som følge af, at udpegningen af kystnærhedszonen, konstateres det, at statistiske data ikke er tilgængelige som bærende empiri til analysen, hvorfor en kvalitativ tilgang anvendes. Valget ses markeret med orange på Figur 8.4. Den kvalitative empiri kvantificeres dog delvist igennem anvendelsen af en *impact assessment matrix*, hvor forskellige effekter opstilles og vurderes. Der dannes dermed kvantitative rammer for de kvalitative input.



Figur 8.4 – Overvejsler om empiri til *territorial impact assessment* på baggrund af metode fra ESPON (2013, p. 24)

Den internationale teori om TIA opdeler analysen i fire dele, hvilket også anvendes som analyseramme i de danske konsekvens- og miljøkonsekvensanalyser som belyst ovenfor. Fra de danske vejledninger anvendes inspiration fra mulige effekter på *landskab* og *ressourcer*, der fremgår af Tabel 8.1. Ud fra checklisten i Figur 8.3 besvares bekræftende på flere af spørgsmålene, hvoraf det vurderes at en TIA er nødvendig. Nærværende metode-tilpasning tager endvidere udgangspunkt i de fire dele, som TIA opdeles i for at overskueliggøre og strukturere analysen og samtidig sikre, at alle elementer medtages og behandles. Det konkrete analysedesign af de fire dele præsenteres nedenfor.

## SCREENING (1) OG SCOPING (2)

De to første dele af TIA samles i analysedesignet til én del, da projektets problemstilling så udpræget kan medføre territoriale effekter, som afklaret i projektets første del. Dermed

er der ikke et behov for en egentlig *screening*-del. Analysedelens formål er at besvare problemformuleringens andet delspørgsmål: 2. *Hvilke initiativer kan få territoriale effekter for kystnærhedszonens areal?*

Igennem analysen udpeges derfor de initiativer fra vækstudspillet, der kan påvirke kystnærhedszonens territorie, og derfor skal analyseres nærmere i projektet. Den konkrete udpegning udformes som en *scoping*-liste. I forlængelse heraf udvikles en *Impact Assessment Matrix*, der danner rammerne for *assessment*-delen. Matricen tager formen som på Tabel 8.2, hvor hvert enkelt udpeget forslag i vækstudspillet analyseres på baggrund af forskellige typer af effekter.

Matricen præsenteres af ESPON (2013) til at kunne vurdere territoriale effekter inden for forskellige sektorer, hvilket i høj grad knytter sig til analysens brede anvendelsesmulighed, herunder på EU-direktiver. Her anvendes en væsentlig modificering af matricen, hvor de vurderede effekter alene knytter sig til ét område; det fysiske miljø i kystnærhedszonen, hvorefter de forskellige typer af effekter udspringer. Effekterne præsenteret i matricen repræsenterer ligeledes de effekter, der analyseres og vurderes i den kommende *assessment*-del. De forskellige typer af effekter udpeges igennem *screening*- og *scoping*-delen. For at sikre en helhedsorienteret analyse, omfavner effekterne både negative og positive aspekter af initiativerne.

| Initiativ                                 | Effekt 1 | Effekt 2 | Effekt 3 | Effekt 4 | Effekt ... |
|-------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|------------|
| Initiativ 1                               | ÷        | √        | x        | √        | ...        |
| Initiativ 2                               | x        | √        | √        | x        | ...        |
| Initiativ 3                               | ÷        | ÷        | ÷        | ÷        | ...        |
| Initiativ ...                             | ...      | ...      | ...      | ...      | ...        |
| ÷ = mindre, x = ingen, √ = øget, ? = uvis |          |          |          |          |            |

Tabel 8.2 - Design af *impact assessment matrix*

### ASSESSMENT (3)

*Assessment*-delens formål er at besvare problemformuleringens andet delspørgsmål: 3. *Hvilke territoriale effekter medfører initiativerne for kommunerne og den enkelte Grundejer?*

Igennem *assessment*-delen foretages derfor en række analyser, hvortil rammerne opbygges igennem *screening*- og *scoping*-delen. Analyserne underbygges primært af empiri fra interviews med en ekspert og højststående embedsmænd og projektgruppens egen empiri ud fra juridisk analyse. Herunder anvendes juridisk metode, interview og litteraturstudie som metoder, hvilket uddybes nærmere i det næste kapitel. Effekterne af de forskellige initiativer vurderes på baggrund af analyserne og kvantificeres og overskueliggøres igennem udfyldningen af ovenstående matrice, hvorved effekterne karakteriseres efter retningen i forhold til nulalternativet; mindre, ingen, øget eller uvis effekt. En vurdering af effekternes størrelse er fravalgt matricen, da det er projektgruppens vurdering, at det ikke er

muligt at vurdere effekterne med en sådan præcision, at dette vil være meningsfuldt og videnskabeligt korrekt. Tidshorisonten er ligeledes fravalgt matricen, da tidshorisonten slutteligt vurderes samlet og ikke for det enkelte initiativ.

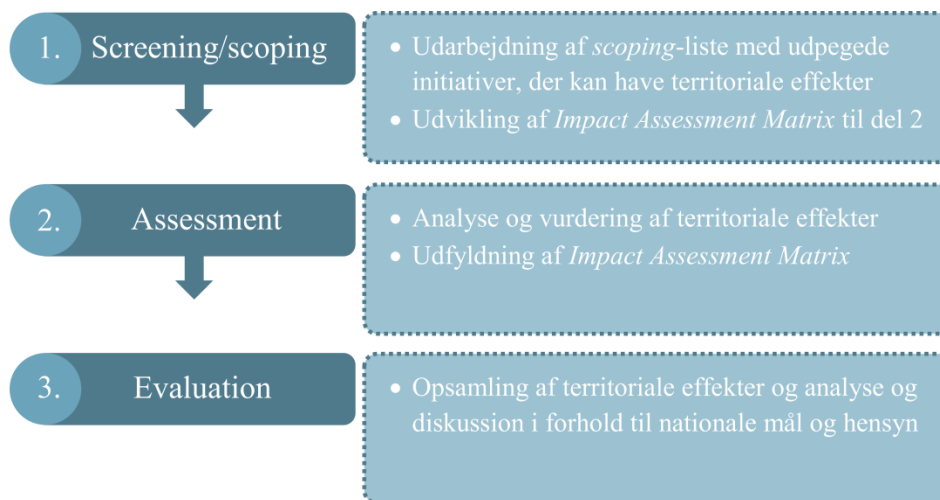
## EVALUATION (4)

I TIA's sidste del, *evaluation*, opsamles de foregående analyser og vurderinger og de væsentligste effekter af regeringens vækstudspil klarlægges. Formålet er at svare på problemformuleringens fjerde delspørgsmål: 4. *Hvorledes stemmer de territoriale effekter overens med overordnede nationale mål og hensyn?*

På baggrund heraf sammenlignes de vurderede territoriale effekter med nationale mål og hensyn i arealanvendelsen udtrykt igennem Planlovens formålsparagraf. På baggrund af sammenligningen diskuteres hvorvidt initiativerne er ønskelige i et samfundsmæssigt perspektiv.

## OVERSIGT OVER ANALYSEDESIGN

På baggrund af ovenstående beskrevne tre analysetrin er analysedesignet udformet som præsenteret på Figur 8.5.



Figur 8.5 - Analysedesign af territorial impact assessment

Analysedesignet anvendes som ramme for hovedanalysen og som et værktøj til at besvare problemformuleringen.

## 8.4 OPSAMLING

Kapitlets formål er at besvare første delspørgsmål fra problemformuleringen: 1. *Hvad omfatter en Territorial Impact Assessment, og hvorledes kan metoden anvendes på regeringens vækstudspil?*

Grundlæggende omfatter TIA territoriale vurderinger af politikker, strategier, planer m.m. og kan anvendes bredt. Metodisk inddeles analysen i de fire overordnede dele; *screening*, *scoping*, *assessment* og *evaluation* for at opnå en systematisk og struktureret vurdering af eventuelle territoriale effekter. På EU niveau anses metoden som et vigtigt værktøj til at opnå mål om *territorial cohesion*, men den er samtidig anvendelig på et mere lokalt niveau. I den danske lovgivning findes krav til konsekvensvurderinger ved politiske (lov)forslag, hvori territoriale effekter indgår som en del af miljøvurderinger. De territoriale effekter har dog ikke et selvstændigt fokus. I lovgivningen arbejdes ligeledes med en firdeling af metoden, der er sammenfaldende med metoden præsenteret af EU. En meto-  
detilpasning af TIA anvendes til besvarelse af problemformuleringen, hvor især firdelingen er et bærende element. *Screening* og *scoping* samles i analysedesignet til én del, hvori formålet er at udpege initiativer fra vækstudspillet, der kan have territoriale effekter. I næste del, *assessment*-delen, analyseres og vurderes de udpegede initiativer, der opsamles i en *impact assessment matrix* indeholdende forskellige territoriale effekter. Endeligt anvendes sidste del, *evaluation*-delen, til at analysere og diskutere de territoriale effekter og deres sammenhæng med udpegede nationale mål og hensyn.

Anvendelsen af TIA medfører også anvendelsen af en række af andre metoder, hvilke behandles i det følgende kapitel.



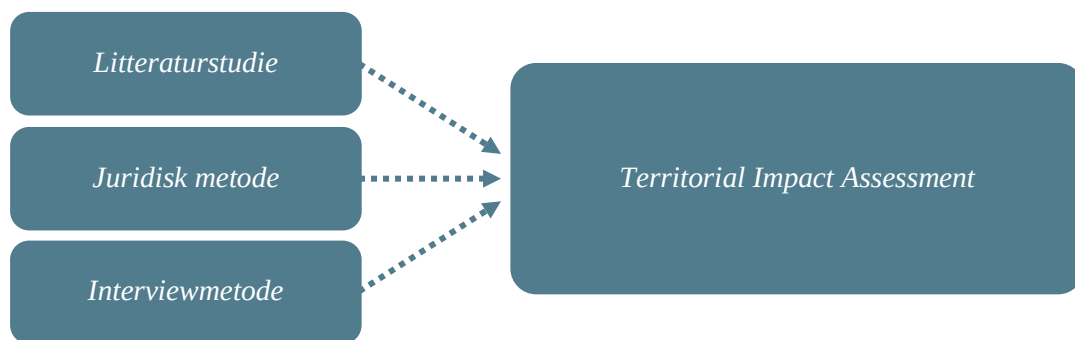


# 9 METODE –

## HOVEDANALYSEN

Nærværende kapitel udgør anden del projektrapportens metodeafsnit og har til formål at klarlægge det videnskabsteoretiske perspektiv, de anvendte metoder og strukturen for hovedanalysen. Indledningsvist præsenteres projektets videnskabsteoretiske perspektiv og undersøgelsesmetoder hvorefter de enkelte metoder og bagvedliggende overvejelser gennemgås. Slutteligt præsenteres et strukturdiagram, der overskueliggør sammenhængene mellem hovedanalysens forskellige analyser, metoder og anvendte empiri.

Både litteraturstudie, juridisk metode og interviewmetode anvendes til at skabe det empiriske grundlag for *TIA*, hvilket illustreres på Figur 9.1. Litteraturstudie anvendes dels til at klarlægge *TIA* og dels som input til metoden via artikler, dokumenter og anden data. Både den juridiske metode og interview anvendes på baggrund af problemformuleringens tredje delspørgsmål, der lægger op til en juridisk analyse af den eksisterende retstilstand og kvalitative vurderinger af de territoriale effekter. Igennem den juridiske metode anvendes forskellige fortolkningsformer og retskilder. For overvejelser om anvendelsen af både litteraturstudie og juridisk metode henvises til foranalysens metodeafsnit i Kapitel 2, *Metode - Foranalyse*, da metodernes anvendelse her er sammenfaldende. De metodiske overvejelser for interview uddybes i nedenstående.



**Figur 9.1 – De forskellige metoders input til den bærende metode *Territorial Impact Assessment***

## 9.1 VIDENSKABSTEORETISK PERSPEKTIV

Som kort præsenteret i Afsnit 2.1, *Videnskabsteori*, falder projektets problemstilling inden for den samfundsvidenskabelige sfære og det videnskabsteoretiske perspektiv kritisk realisme.

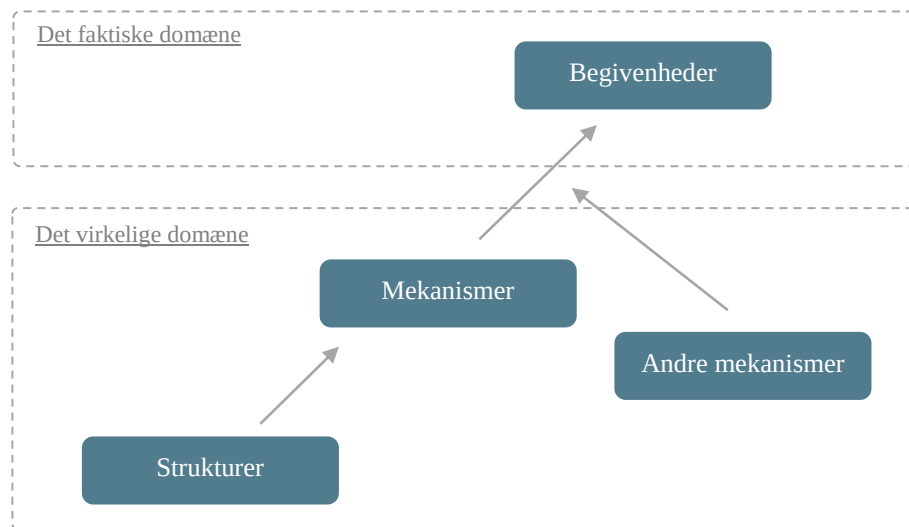
Inden for kritisk realisme deles den ontologiske forståelse af verden op i tre forskellige, men overlappende, domæner; det faktiske, det empiriske og det virkelige domæne, se Tabel 9.1. Det faktiske og det empiriske domæne er sammenfaldende med den klassiske empirisme, mens det virkelige domæne skiller sig ud og er unikt for kritisk realisme. (Buch-Hansen & Nielsen, 2005, p. 24)

| Domæne        | Indhold                                                           |
|---------------|-------------------------------------------------------------------|
| Det empiriske | Erfaringer og observationer                                       |
| Det faktiske  | Begivenhed og fænomener                                           |
| Det virkelige | Strukturer, mekanismer, kausale potentialer og skjulte mekanismer |

**Tabel 9.1 - Kritisk realismes tredeling af ontologi i det empiriske, det faktiske og det virkelige domæne. (Buch-Hansen & Nielsen, 2005, p. 24)**

*Det empiriske domæne* består af de erfaringer og observationer, der foretages af det faktiske domæne. Erfaringerne er ikke nødvendigvis objektive, men kan være præget af den observerendes baggrund. *Det faktiske domæne* er derimod de begivenheder og fænomener der sker, uafhængigt af om de observeres eller ej og er derfor objektive. Ved denne forståelse af det faktiske domæne anerkendes at ikke alt kan erfares. *Det virkelige domæne* er særligt for kritisk realisme og består af forskellige strukturer, mekanismer og lignende, der tilsammen konstituerer de fænomener, der befinder sig i det faktiske domæne. Igen nem det virkelige domæne kan det søges at afdække, hvad der ligger bag begivenheder og fænomener, og hvad der forårsager dem. (Nygaard, 2007, pp. 49-50)

Det virkelige domæne udgør en stor del af verdensbilledet for kritisk realisme, hvor de underliggende mekanismer, kausale potentialer og strukturer er i fokus. Inden for kritisk realisme antages det at virkeligheden primært består af åbne systemer, hvor underliggende mekanismer, strukturer og andre mekanismer påvirker begivenhederne, hvilket er kritisk realismes kausalitetsforståelse. Det anerkendes at det undersøgte ikke kan isoleres, og udefrakommende faktorer derfor er uundgåelige, hvilket er tydeligt ved projektgruppens behandling af projektets problemstillinger. På Figur 9.2 illustreres kausalitetsforståelsen inden for kritisk realisme. (Buch-Hansen & Nielsen, 2005, pp. 24-26)



**Figur 9.2 – Kausalitetsforståelse inden for kritisk realisme. Figur udarbejdet med inspiration fra Buch-Hansen og Nielsen (2005, p. 27)**

I projektet søges at afdække territoriale effekter af vækstudspillets initiativer. De territoriale effekter kan eksempelvis udgøre det faktiske domæne og være en begivenhed på baggrund af forskellige mekanismer, strukturer og skjulte mekanismer. Eksempelvis vil øget bebyggelse som territorial effekt ikke kun være afhængig af vækstudspillets initiativer og dermed ændringer i strukturerne i det virkelige domæne. Det vil også være afhængig af et udefinerbart antal mekanismer, herunder eksempelvis samfundsøkonomien og grundejere eller developeres ønske om at bygge. Disse mekanismer kan igen have årsagssammenhænge med andre og mere skjulte mekanismer osv. I forsøget på at afdække de territoriale effekter er det derfor nødvendigt at dykke ned i det virkelige domæne og indirekte afveje, hvorvidt en territorial effekt vil opstå på baggrund af pågældende mekanismer eller strukturer. Ikke alle skjulte mekanismer eller strukturer er nødvendigvis mulige at tage stilling til, og vurderingen af om en territorial effekt vil opstå er ikke et endeligt resultat, der kan efterprøves, men derimod et resultat afhængig af tid og sted. Det anerkendes derfor af projektgruppen, at en ny analyse ikke nødvendigvis vil føre til samme resultat og den endelige begivenhed vil ikke nødvendigvis være overensstemmende med de ”forudsete” effekter. Årsagen er at projektets problemstilling befinder sig i åbne systemer, hvor det undersøgte ikke kan isoleres, og at de territoriale effekter som faktiske begivenheder er et komplekst resultat af den sammensatte effekt af de forskellige mekanismer og strukturer i det virkelige domæne. (Buch-Hansen & Nielsen, 2005, p. 26)

## 9.2 UNDERSØGELSESMETODER

I hovedanalysen anvendes to typer af undersøgelsesmetoder; dokumentarmetoden og den spørgende undersøgelsesmetode. Undersøgelsesmetoderne anvendes som dataindsamling til projektets empiri og data og er derfor forskellig fra analyse til analyse. Dokumentarmetoden anvendes som undersøgelsesmetode i forbindelse med litteraturstudierne, hvor projektgruppen indsamler data som lovgivning, sommerhusstatistikker, rapporter, dokumenter m.m. På baggrund af den indsamlede data foretager projektgruppen kvalitative skrivel-

bordsanalyser og vurderinger, hvilket resulterer i dannelse af projektgruppens egen empiri. Dokumentarmetoden bidrager dog ikke med tilstrækkelig data til projektets problemstilling hvorfor også den spørgende undersøgelsesmetode anvendes, hvoraf projektgruppens egen empiri yderligere indsamles. Undersøgelsesmetoden er særlig anvendelig ved kvalitative analyser og som følge af projektgruppens særlige problemstilling, der ikke tidligere er behandlet i litteraturen. (Andersen & Gamdrup, 2005 b, p. 68) Undersøgelsesmetoden anvendes hovedsageligt ved indsamling af empiri fra interviews, men også ved kontakt til tre kommuner for oplysninger angående sommerhusudlæg. Da interviewet indgår som bærende empiri i hovedanalysen behandles de metodiske overvejelser særskilt i nedenstående.

## 9.3 INTERVIEWMETODE

Som central empiri i hovedanalysen anvendes tre interviews af to forskellige typer; ét interview med en ressourceperson og to interviews med højtstående embedsmænd fra to forskellige kommuner, der er berørt af kystnærhedszonen. Formålet med interviewene er at fremdrage informanternes viden, meninger og vurderinger til anvendelse i vurderingen af mulige territoriale effekter af vækstudspillet. I det følgende præsenteres overvejelser i forbindelse med udpegning af interviewpersoner og interviewenes planlægning, form og struktur.

### 9.3.1 PLANLÆGNING, FORM OG STRUKTUR

I forbindelse med interviewene er en række elementer vurderet og overvejet, hvori metoden *'hvad-hvem-hvor-hvordan'* anvendes med inspiration fra metoden præsenteret af Riis (2005, p. 103). *'Hvad'* dækker over interviewenes formål, hvilket er at undersøge mulige territoriale effekter på det fysiske miljø i kystnærhedszonen, som følge af regeringens vækstudspil. Spørgsmålet om *'hvem'*, der anvendes som informanter, indeholder mere komplekse overvejelser og fremgår af følgende. Slutteligt behandles de praktiske overvejelser om *'hvor'* og *'hvordan'* interviewene udføres.

#### UDPEGNING AF INTERVIEWPERSONER

Først og fremmest ønskes interview med en informant, der besidder mange års erfaring, ekspertviden og særlige kompetencer inden for planlægning, kystnærhedszonen og landzoneadministration. Informantens særlige viden og erfaringer ønskes dermed anvendt til at belyse potentielle territoriale effekter for regeringens vækstudspil. I denne forbindelse er nu pensionerede Anna Brix Studsholt udvalgt som ressourceperson. Studsholt besidder mange års erfaring, hvor hun bl.a. har arbejdet 30 år ved tidligere Nordjyllands Amt, hvoraf hun var landskabschef i 10 år. Hun har erfaringer inden for både regionsplanlægning, turismeudvikling samt natur og kulturmiljøer. Yderligere har hun været projektleder for regional udvikling hos Region Nordjylland samt undervist på Aalborg Universitet.

(Studsholt, u.d.) Anna Studsholt er derfor vurderet at have væsentlig erfaring inden for det berørte felt.

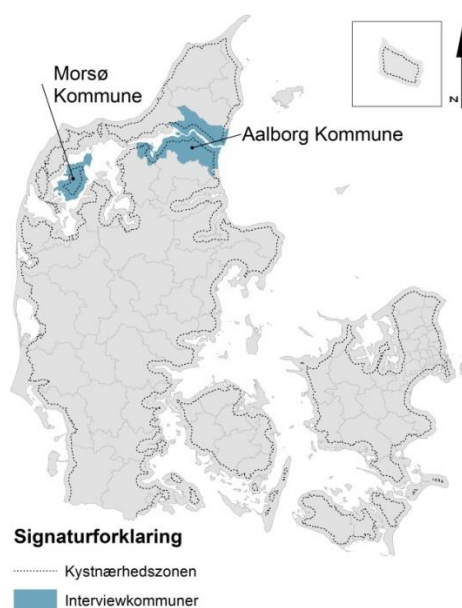
Foruden ressourcepersonens viden, særligt fra det amtslige og regionale niveau, ønskes også viden fra det kommunale niveau. Dette skyldes, at kommunerne besidder planlægningskompetencen og dermed direkte påvirkes af vækststudspillet's initiativer. Her vurderes højtstående embedsmænd i den relevante forvaltning som værende passende informanter til problemstillingen. Dette skyldes, at politikere og borgmestre forudsættes at have bestemte politiske dagsordener, såvel som manglende faglige kompetencer. Det vurderes samtidig, at netop en højtstående embedsmand både vil besidde faglige kompetencer, men også et indgående kendskab til de politiske processer. Det må her overvejes hvor mange embedsmænd og fra hvilke kommuner. Det er i denne forbindelse valgt at interviewe to embedsmænd fra to forskellige kystkommuner. Størstedelen af de danske kommuner består imidlertid i større eller mindre grad af områder i kystnærhedszonen, hvorfor to forskellige typer af kommuner udvælges. Her ønskes to kommuner, der i forholdsvis stor grad er omfattet af kystnærhedszonen, hvoraf den ene er en bykommune og den anden er en yderkommune<sup>37</sup>. Aalborg Kommune og Morsø Kommune opfylder her de opstillede krav: Morsø som værende en yderkommune med befolkningstilbagegang og en stor andel af dets areal værende i kystnærhedszone, jf. Figur 3.2, og Aalborg Kommune som værende en bykommune med befolkningsfremgang og samtidig værende berørt af kystnærhedszone fra Limfjorden og Kattegat. (KL, 2015 a, p. 25) Foruden krav om arealer i kystnærhedszonen ses de udvalgte kommuner og udvælgelseskriterierne af Figur 9.3 og kortet på Figur 9.4.

| <i>Kommune</i> | <i>Udvælgelseskriterier</i> |                        |
|----------------|-----------------------------|------------------------|
| <b>Morsø</b>   | Yderkommune                 | Befolkningstilbagegang |
| <b>Aalborg</b> | Bykommune                   | Befolkningsfremgang    |

**Figur 9.3 – De udvalgte interviewkommuner og udvælgelseskriterierne**

I Morsø Kommune er Arne Kirk interviewet, chef for Natur- og Miljø. Hans baggrund er civilingeniør med speciale i planlægning og han har været ansat i Morsø Kommune i 8 år. Han besidder 30 års erfaring med planlægning som planlægger og tidligere teknisk chef i daværende Sallingsund Kommune. I Aalborg Kommune er landinspektør Anne-Vibeke Skovmark interviewet. Hun har mange års erfaring inden for planlægning, heraf 14 år fra Nordjyllands Amt, hvor hun bl.a. arbejdede med landzonesager og regionplanlægning. Hun har i dag arbejdet ni år som planlægger i Aalborg Kommune under By og landskabsforvaltningen i Plan og udvikling med ansvar for det åbne land. Hun er derudover tovholder på at udarbejde en landzonepraksis i kommunen.

<sup>37</sup> En bykommune og en yderkommune er defineret ud fra KL's analyserapport, *Kapitel 1 Befolkningsudvikling og demografi*. (KL, 2015 a)



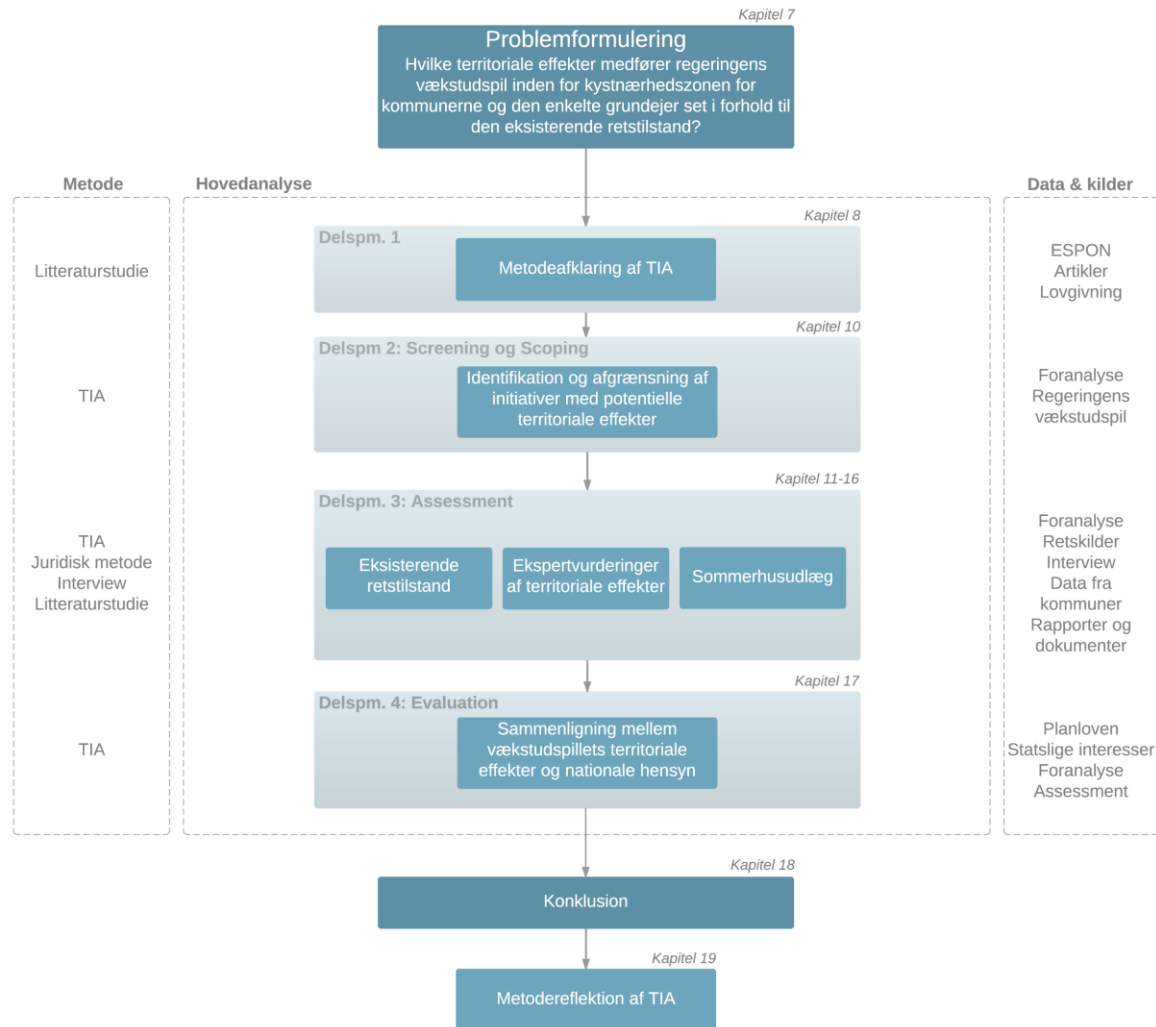
**Figur 9.4 – Interviewkommunerne**

Overvejelserne om interviewenes fysiske placering er forskellig ved de to typer af informanter. Da den udvalgte ressourceperson er pensioneret og dermed ikke har en fysisk arbejdsplads, synes ressourcepersonens hjem som et åbenlyst valg, hvilket samtidig skaber tryggere rammer for den adspurgte. Faren herved er dog, at mere personlige holdninger kan fremkomme, fremfor de ønskede faglige vurderinger. Ved interview af de højtstående embedsmænd er det naturligt at foretage disse på den respektive arbejdsplads, hvorved en faglig ramme sættes sammen med et fokus på den kommunale forvaltning.

Alle tre interview er udført som semi-strukturerede interviews med formulerede spørgsmål forud for interviewene, hvilke er sendt til informanterne forud for interviewene. Strukturen giver plads til, at eksperterne kan fravige spørgsmålene med uforudsete emner eller synspunkter, som projektgruppen ikke var opmærksom på forud for interviewene. Dettles vurderes særligt vigtigt set i lyset af interviewenes formål om at afdække mulige territoriale effekter af vækststudspillet. De formulerede spørgsmål gør det samtidig muligt at sammenligne svarene fra de forskellige informanter, da rammerne for interviewene dermed er ens. (Riis, 2005, pp. 104-109) For at opnå en fyldestgørende registrering er interviewene optaget og efterfølgende transskriberet, så de dernæst kan anvendes i analysen. (Riis, 2005, p. 118) De transskriberede interviews fremgår af Bilag-CD, hvis indhold fremgår af *Bilag A*.

## 9.4 PROJEKTSTRUKTUR

I det følgende klarlægges projektstrukturen for hovedanalysen og sammenhængen mellem de enkelte analyser, metoder og data. Afsnittet er derfor en naturlig forlængelse af Afsnit 2.3, *Projektstruktur*. Et udsnit af strukturdiagrammet fremgår af Figur 9.5, mens strukturdiagrammet for hele projektet fremgår af *Bilag B*.



**Figur 9.5 - Udsnit af strukturdiagrammet over projektet. Udsnittet viser projektstrukturen for hovedanalysen, hvor venstre søjle illustrerer anvendte metoder, midterste søjle illustrerer analyserne og højre søjle illustrerer anvendte kilder og data.**

Hovedanalysen tager afsæt i problemformuleringen og de dertilhørende delspørgsmål, der er udformet på baggrund af resultaterne af foranalysen. Til at besvare problemformuleringen og delspørgsmålene inddrages TIA som overordnet struktur og tilgang for hovedanalysen og er derfor den bærende metode, hvilket fremgår af venstre søjle. En *metodeafklaring af TIA* er derfor også den indledende analyse og fremkommer af problemformuleringens første delspørgsmål. Metodeafklaringen foretages hovedsageligt på baggrund af litteraturstudie som det fremgår i venstre søjle, hvor artikler omhandlende TIA fra ESPON samt den danske lovgivning vedrørende konsekvensanalyser er bærende for metodeafklaringen. I metodeafklaringen foretages en metodetilpasning, hvor TIA opdeles i tre dele; *Screening og Scoping*, *Assessment* og *Evaluation*, hvilke alle eksplicit fremgår af strukturdiagrammet i de lyseblå rammer.

I *screening og scoping*-delen foretages en *identifikation og afgrænsning af initiativer med potentielle territoriale effekter*, hvilket primært bygger på regeringens vækstudspil og bygger videre på de udpegede initiativer fra foranalysen. *Screening og scoping*-delen be-

svarer andet delspørgsmål fra problemformuleringen og danner rammerne for den videre analyse.

*Assessment*-delen består af flere forskellige analyser, hvori yderligere metoder anvendes. Der foretages bl.a. en analyse af den *eksisterende retstilstand*, der bygger videre på foranalysen og understøttes af juridisk metode, hvor både retspraksis og lovgivningen indtages som retskilder. Yderligere foretages en analyse af *ekspertvurderinger af territoriale effekter* på baggrund af både interviews med ressourcepersoner og udtalelser fra flere interesseorganisationer. Interview indgår her både som metode og empiri, hvor litteraturstudie ligeledes indgår som metode ved afklaring af interesseorganisationers holdninger. Endvidere foretages en analyse af *sommerhusudlæg* i *assessment*-delen, hvori data fra kommuner samt rapporter og dokumenter anvendes. I denne forbindelse er fire kommuner adspurgt vedrørende data om sommerhusområder, hvilket er indgået som supplement til analysens yderligere data, der er fremfundet igennem litteraturstudie. Analyserne udgør til sammen *assessment*-delen og besvarer delspørgsmål tre fra problemformuleringen.

*Evaluation*-delen opsamler på *assessment*-delen og der foretages her en *sammenligning mellem vækstudsvallets territoriale effekter og nationale hensyn*, hvilket besvarer fjerde og sidste delspørgsmål fra problemformuleringen. De nationale hensyn udpeges her primært af Planloven med supplerende af de statslige interesser i planlægningen. I denne forbindelse er enkelte af Planlovens nationale hensyn afklaret i foranalysen, hvorfor også denne indgår som data til analysen.

Projektrapportens resultater opsamles endeligt i en konklusion, hvis formål er at besvare problemformuleringen. Slutteligt foretages en *metoderefleksion og perspektivering*, hvori der reflekteres over anvendelsen af TIA på projektets problemstilling. I denne forbindelse fremdrages både styrker og svagheder ved anvendelsen og metodetilpasningen til netop dette projekt for at klarlægge hvorledes analysemetoden kan udvikles.

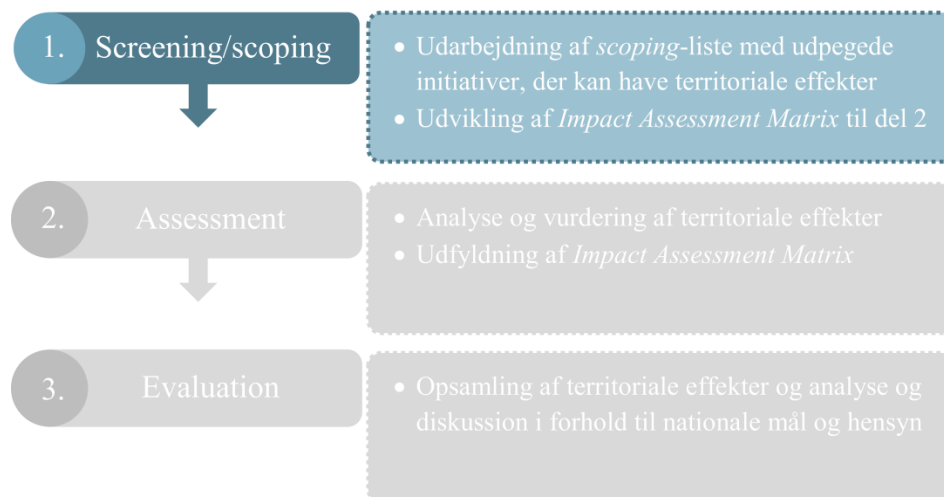


# 10 SCREENING OG SCOPING

Nærværende kapitel udgør den indledende del af analysen af territoriale effekter. Formålet er at besvare problemformuleringens andet delspørgsmål ved at identificere initiativer fra vækstudspillet med potentielle territoriale effekter:

2. Hvilke initiativer kan få territoriale effekter for kystnærhedszonens areal?

Kapitlet udgør både *screening*-delen, hvorved initiativer med potentielle territoriale effekter udpeges, og *scoping*-delen, der vedrører en konkret afgrænsning af de mulige konsekvenser igennem udviklingen af en *impact assessment matrix*, se Figur 10.1.



Figur 10.1 - De tre dele af analysen af territoriale effekter, hvor kapitlet afdækker del 1 som markeret

Initiativer med potentielle territoriale effekter udpeges ud fra de allerede udpegede initiativer, der *vedrører* kystområderne i Kapitel 5, *Regeringens vækstudspil*. På baggrund af udpegningen udformes en *scoping*-liste, hvis funktion er at afgrænse initiativerne nærmere. I forlængelse heraf udarbejdes rammerne for en *impact assessment matrix* (herefter benævnt 'matricen'), hvorved der udpeges territoriale effekter, der kan optræde ved initiativernes gennemførelse set i forhold til de eksisterende hensyn, der gør sig gældende i kystnærhedszonen og landzonen. Matricen anvendes her som et værktøj til at styre TIA og danner udgangspunktet for *assessment*-delen og *evaluation*-delen.

## 10.1 INITIATIVER MED POTENTIELLE TERRITORIALE EFFEKTER

Igennem *screenings*-delen klarlægges det, hvorvidt det er behørigt at foretage en TIA på baggrund af den foreslåede politik, lovgivning eller lignende. I dette kapitel foretages der ikke en konkret screening af vækstudspillet, da det allerede er konstateret, at det kan få territoriale effekter for kystområderne. Særligt i dette tilfælde er det åbenlyst, at den ønskede politik vil have en territorial effekt, da et af hovedmålene med udspillet er en liberalisering af Planloven, hvorunder en ophævelse af kystnærhedszonen ønskes. Netop vækstudspillets forslag angående en liberalisering af Planloven er behandlet i foranalysen, Kapitel 5, *Regeringens vækstudspil*. I denne forbindelse analyseredes vækstudspillet for at identificere de initiativer der *vedrører* kystområderne, og initiativerne er her afgrænset til 12 initiativer, se Tabel 10.1.

| REGERINGENS VÆKSTUDSPIL, LIBERALISERING AF PLANLOVEN |                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1                                                    | Ophævelse af kystnærhedszonen<br><i>Kravet om sikring og udvidelse af offentlighedens adgang til kysterne bibeholdes</i> |
| 2                                                    | Nye sommerhusområder kan udlægges igennem landsplandirektiver                                                            |
| 3                                                    | Tillade at alle overflødiggjorte bygninger kan tages i brug til anden anvendelse, herunder ferieboliger                  |
| 4                                                    | Fjerne loftet for antal ferieboliger opført i overflødiggjorte landbrugsbygninger                                        |
| 5                                                    | Give grundejere ret til udvidelse eller ombygning på op til 500 m <sup>2</sup> af helårshuse uden landzonetilladelse     |
| 6                                                    | Give virksomheder ret til 500 m <sup>2</sup> udvidelse uden landzonetilladelse                                           |
| 7                                                    | Sikre at nybyggeri i tilknytning til en landbrugsejendom kan etableres mere end 20 meter væk fra eksisterende bebyggelse |
| 8                                                    | Erstatningsbyggeri for nedrivning af bolig kan frit placeres på grunden, ved kommunens tilladelse                        |
| 9                                                    | Ved frivillig nedrivning af bolig udstedes en 10-årig byggeret                                                           |
| 10                                                   | Grundejere må foretage mindre ændringer på sin ejendom uden dispensation fra strandbeskyttelseslinjen                    |
| 11                                                   | Virksomheder, foreninger mv. må etablere tidssvarende faciliteter i de kystnære arealer                                  |
| 12                                                   | Yderligere 15 miljømæssigt bæredygtige turismeprojekter                                                                  |

Tabel 10.1 - De 12 initiativer i regeringens vækstudspil, der direkte påvirker kystområderne (Regeringen, 2015)

Formålet er at udpege de initiativer, der vurderes at have potentielle territoriale effekter for *kystnærhedszonen*, hvorfor arealer i byzonen ikke medtages. Udpegningen udgør *scoping*-listen og foretages på baggrund af de allerede udpegede 12 initiativer.

### 10.1.1 SCOPING-LISTE

I det følgende gennemgås de 12 initiativer enkeltvis, hvor det kort vurderes hvorvidt en videre analyse af initiativerne er nødvendig. Først argumenteres for hvorfor enkelte af initiativerne ikke medtages, hvorefter de resterende medtagne initiativer behandles. Den endelige afgrænsning udgør sammenlagt den *scoping*-liste, der danner baggrunden for den videre analyse af de territoriale effekter af regeringens vækstudspil.

#### FRAVALGTE INITIATIVER

Niende initiativ forlænger den nuværende 3-årige landzonetilladelse til en 10-årig byggeret ved frivillig nedrivning af bolig. Initiativet påvirker ikke mængden eller placeringen af bebyggelse eller arealanvendelsen i kystnærhedszonen, hvorfor det vurderes at initiativet ikke behøver en nærmere analyse.

Tiende og ellefte initiativ berører strandbeskyttelseslinjen og giver tilladelse til mindre ændringer og etablering af tidssvarende faciliteter i de kystnære arealer. Selvom ændringerne kan forventes at føre til øget bebyggelse inden for strandbeskyttelseslinjen, er de fravalgt *scoping*-listen, da fokus her alene er på kystnærhedszonen.

Tolvte initiativ vil tillade 15 yderligere miljømæssige turismeprojekter i forlængelse af de 10 allerede vedtagne projekter afdækket i Afsnit 4.3.6, *De 10 kystforsøgsprojekter*. Initiativet afviger væsentligt fra de andre initiativer, da den territoriale effekt konkret er de 15 projekter. Derudover medfører en indførelse af initiativet ikke direkte en ændring af bestående regler, men er derimod 15 konkrete dispensationsmuligheder. Derfor er omfanget og effekterne af initiativerne delvist kendt og de ukendte faktorer kan ikke fyldestgørende afdækkes uden kendskab til de konkrete projekter. Selvom projekterne kan medføre øget bebyggelse i kystnærhedszonen, vil de ikke afdækkes yderligere og er derfor fravalgt *scoping*-listen.

#### UDPEGEDE INITIATIVER

Det første initiativ danner grundlag for den mest omfattende ændring af Planloven – ophævelse af kystnærhedszonen. Alene formatet af initiativet gør det nødvendigt at analysere det nærmere, men det må også anses som en potentiel risiko, at de forhold der lå til baggrund for kystnærhedszonens indførelse, jf. Afsnit 4.3.1, *Oprindelse og baggrund*, i nogen grad kan indtræde igen og derfor bør analyseres nærmere.

Andet initiativ fremkommer delvist af ophævelsen af kystnærhedszonen, da der igennem kystnærhedszonen har været forbud mod udlæggelse af nye sommerhusområder. Ud fra initiativet er der potentiale for at udlægge nye sommerhusområder inden for kystnærheds-

zonen, hvilket medfører mulighed for øget sommerhusbebyggelse, og derfor territoriale effekter.

Tredje initiativ tillader en konvertering fra overflødiggjorte landbrugsbygninger til anden anvendelse, hvilket ikke kan føre til øget bebyggelse i kystnærhedszonen. Dog vil initiativet åbenlyst skabe potentiale for ændret arealanvendelse i kystområderne og kan derfor have en territorial effekt. Fjerde initiativ fjerner loftet for antal af ferieboliger, der kan etableres i overflødiggjorte landbrugsbygninger, og berører derfor de samme effekter som tredje initiativ. Herved kan initiativet have en effekt for arealanvendelse i kystnærhedszonen.

Femte og sjette initiativ tillader en udvidelse på 500 m<sup>2</sup> af erhvervsvirksomheder og op til 500 m<sup>2</sup> af helårsbeboelse, til forskel for de i dag gældende regler for 500 m<sup>2</sup> for mindre erhvervsvirksomheder og 250 m<sup>2</sup> for helårsbeboelse. Begge initiativer medfører øgede muligheder for bebyggelse i kystnærhedszonen, hvorfor de udgør en del af *scoping*-listen.

Syvende og ottende initiativ omhandler en fjernelse af nærhedskravet til ny bebyggelse ved landbrug og fri placering af erstatningsbyggeri. Ingen af de to initiativer giver anledning til en forventet øget bebyggelse i kystnærhedszonen, men begge initiativer berører krav om placering af byggeri og giver øgede muligheder for placering af byggeri.

Herved er fravalgt fire af de tolv initiativer, hvor de resterende otte udgør *scoping*-listen og derfor kan have en territorial effekt for kystnærhedszonen. Alle otte initiativer vedrører arealer i kystnærhedszonen og landzonen. *Scoping*-listen er opsummeret på Tabel 10.2.

| SCOPING-LISTE |                                                                                                                          |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1             | Ophævelse af kystnærhedszonen<br><i>Kravet om sikring og udvidelse af offentlighedens adgang til kysterne bibeholdes</i> |
| 2             | Nye sommerhusområder kan udlægges igennem landsplandirektiver                                                            |
| 3             | Tillade at alle overflødiggjorte bygninger kan tages i brug til anden anvendelse, herunder ferieboliger                  |
| 4             | Fjerne loftet for antal ferieboliger opført i overflødiggjorte landbrugsbygninger                                        |
| 5             | Give grundejere ret til udvidelse eller ombygning på op til 500 m <sup>2</sup> af helårshuse uden landzonetilladelse     |
| 6             | Give virksomheder ret til 500 m <sup>2</sup> udvidelse uden landzonetilladelse                                           |
| 7             | Sikre at nybyggeri i tilknytning til en landbrugsejendom kan etableres mere end 20 meter væk fra eksisterende bebyggelse |
| 8             | Erstatningsbyggeri for nedrivning af bolig kan frit placeres på grunden, ved kommunens tilladelse                        |

**Tabel 10.2 - De otte initiativer udpeget til *scoping*-listen fra regeringens vækstudspil, *Vækst og udvikling i hele Danmark***

## 10.2 IMPACT ASSESSMENT MATRIX

For at danne rammerne for den videre analyse af de otte udpegede initiativer, udarbejdes i det følgende en *impact assessment matrix* på baggrund af projektgruppens tilpassede TIA. Matricen anvendes for hver enkelt af de otte initiativer.

Matricen udformer sig i tabelform, der kvantitativt overskueliggør hvilke territoriale effekter initiativerne i *scoping*-listen kan forårsage. Vurderingen af de territoriale effekter for de enkelte initiativer sker på baggrund af den kommende *assessment*-del. Matricen skal derfor indeholde de territoriale effekter, der søges analyseret og vurderet i *assessment*-delen, værende både negative og positive effekter. Baggrunden for de territoriale effekter, der søges analyseret og vurderet, synes naturligt at finde dels i de hensyn og formål for lovgivningen, som initiativerne berører, samt formålene bag vækstudspillet, hvorfra initiativerne udspringer.

Ved initiativernes indførsel vil kystnærhedszonen ophæves og landzonereglerne vil stå alene som reguleringsværktøj for den forhenværende kystnærhedszone. Negative effekter vil derfor vurderes ud fra, om hensynene bag landzonen og kystnærhedszonen stadig kan opretholdes efter dereguleringen. Som positive effekter for indførelsen af initiativerne anvendes formålene bag vækstudspillet. Hvorvidt formålene bag vækstudspillet kan anses som positive beror dog på en politisk overbevisning. Alligevel vil en opfyldelse af formålene tolkes som en positiv effekt, da en overensstemmelse mellem en given politik og et forventet resultat må antages at være positivt i denne sammenhæng. Herved sikres analyser af både positive og negative territoriale effekter, hvor formålet for den berørte lovgivning repræsenterer potentielle negative territoriale effekter mens formålene bag vækstudspillet repræsenterer de potentielle positive territoriale effekter.

### HENSYN BAG VÆKSTUDSPILLET

Baggrunden og formålet med regeringens vækstudspil og de over 100 initiativer er vækst og udvikling i hele Danmark, jf. Kapitel 5, *Regeringens vækstudspil*. Samtidig ønskes initiativerne også at gøre op med unødige begrænsninger for væksten, herunder Planloven i dens nuværende form. I denne forbindelse specificeres det i vækstudspillet, at det særligt er landdistrikterne som vækstinitiativerne tilsigtes. Herved mener regeringen, at Planloven sætter unødige begrænsninger for kommunernes *lokale vækst* og *initiativer* og ønsker dermed at give kommunerne mere *frihed*. Det fremgår samtidig, at virksomheder og borgere skal have mere *frihed* til at udvikle ejendomme, hvilket udledes til at være et øget retskrav til grundejere.

Heraf ses de overordnede påtænkte effekter af vækstudspillet at være;

- *lokal vækst,*
- *kommunal selvbestemmelse og*
- *grundejerens retskrav.*

*Lokal vækst* fremgår som et vagt begreb og er ikke nærmere defineret i vækstudspillet. Projektgruppen er opmærksom på, at begrebet vækst har mange definitioner. Det kan dermed både omfatte midlertidige effekter eller varige effekter og kan defineres ud fra bl.a.: (Landsplanafdelingen, 2004 a, p. 8)

- Antal tilflyttere
- Antal virksomheder
- Antal jobs
- Antal udstykninger
- Antal overnattende turister

En afgrænsning af vækstbegrebet kræver et studie i sig selv og vil derfor ikke foretages her. Projektgruppen anvender derfor en forsimplet definition af lokal vækst i analysen med baggrund i vækstudspillet; hvorvidt initiativerne vurderes udnyttet og dermed vil medføre øget bebyggelse eller mere intensiv arealanvendelse.

De tre hensyn udgør hver en kolonne i matricen og analyseres derfor i forhold til de enkelte forslag i *assessment*-delen. Initiativerne vurderes ud fra nulalternativet.

## **HENSYN BAG KYSTNÆRHEDSZONEN OG LANDZONEN**

De otte initiativer liberaliserer Planloven ved ændringer i både kystnærhedszonen og landzonebestemmelserne. Kystnærhedszonen stammer fra Kystcirkulæret, hvis baggrund var et stigende pres på kystområderne særligt i 60'erne og 70'erne, der ansås som værende en trussel mod de landskabelige værdier, jf. Afsnit 4.3.1, *Oprindelse og baggrund*. Formålet med kystnærhedszonen er i dag et generelt sigte om at friholde kystområderne for unødigt bebyggelse. Unødigt bebyggelse skal i denne forbindelse forstås ud fra præmissen om, at en planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse er nødvendig. Der er derfor krav til en særlig grundig planlægning i kystnærhedszonen, der varetager de landskabelige interesser. Endvidere indgår sommerhusområder ligeledes som unødigt bebyggelse ud fra kystnærhedszonens forbud mod sommerhuse. Landzonebestemmelserne fremkom ved zoneinddelingen i 1970 og blev indført for at stoppe uheldig bebyggelse i yderzonerne, der førte til byspredning og sporadisk bebyggelse i det åbne land. I stedet ønskedes det at koncentrere bebyggelse i planlagte områder, jf. Afsnit 4.1, *Zoneinddeling*.

Heraf fremkommer effekterne;

- *bebyggelse* og
- *sporadisk bebyggelse*.

De to negative territoriale effekter dækker her både over kystnærhedszonehensyn om begrænsning af unødigt bebyggelse og landzonehensyn om landzonens umiddelbare friholdelse af bebyggelse til fordel for de landskabelige værdier. Øget bebyggelse og sporadisk bebyggelse skal her forstås som vurderet ud fra nulalternativet.

De positive og negative territoriale effekter, der ønskes afdækket er dermed; *lokal vækst*, *kommunal selvbestemmelse*, *grundejerens retskrav*, *bebyggelse* og *sporadisk bebyggelse*. Matricen bygger videre på *scoping*-listen og det præsenterede analysedesign for matricen i Afsnit 8.3, *Metodetilpasning og analysedesign*. Matricen fremgår af Tabel 10.3.

| Initiativ     | Lokal vækst | Kommunal selvbestemmelse | Grundejerens retskrav | Bebyggelse | Sporadisk bebyggelse |
|---------------|-------------|--------------------------|-----------------------|------------|----------------------|
| Initiativ 1   | ?           | ?                        | ?                     | ?          | ?                    |
| Initiativ 2   | ?           | ?                        | ?                     | ?          | ?                    |
| Initiativ ... | ...         | ...                      | ...                   | ...        | ...                  |
| Initiativ 7   | ?           | ?                        | ?                     | ?          | ?                    |
| Initiativ 8   | ?           | ?                        | ?                     | ?          | ?                    |

÷ = mindre, x = ingen, √ = øget, ? = uvis

**Tabel 10.3 - Projektgruppens udarbejdede *impact assessment matrix* udarbejdet ud fra tidligere præsenterede analysedesignet, *scoping*-listen og de udpegede positive og negative territoriale effekter, der ønskes analyseret.**

Matricen danner udgangspunktet for den videre analyse i *assessment*-delen og *evaluaton*-delen. Matricen anvendes her som et værktøj til at opsamle og præsentere territoriale effekter for kystnærhedszonen som analyserne i *assessment*-delen belyser.

## 10.3 OPSAMLING

Kapitlets formål er at besvare problemformuleringens andet delspørgsmål: 2. *Hvilke initiativer kan få territoriale effekter for kystnærhedszonens areal?*

Ud fra de allerede 12 udpegede initiativer, der vedrører kystområderne, er udpeget otte initiativer der potentielt kan have territoriale effekter for arealer i kystnærhedszonen. Blandt de udpegede initiativer indgår en ophævelse af kystnærhedszonen, der åbenlyst kan have territoriale effekter for kystnærhedszonen. Derudover muliggøres nye udlæg af sommerhusområder, hvilket kan føre til øget bebyggelse. De resterende af de udpegede initiativer lempet landzonereglerne og de otte udpegede initiativer vurderes samlet at kunne få territoriale effekter for kystnærhedszonens areal, herunder muligheder for både ændret anvendelse, øget bebyggelse og sporadisk bebyggelse. De otte udpegede initiativer fra regeringens vækstudspil udgør tilsammen *scoping*-listen, der danner udgangspunktet for den videre analyse.

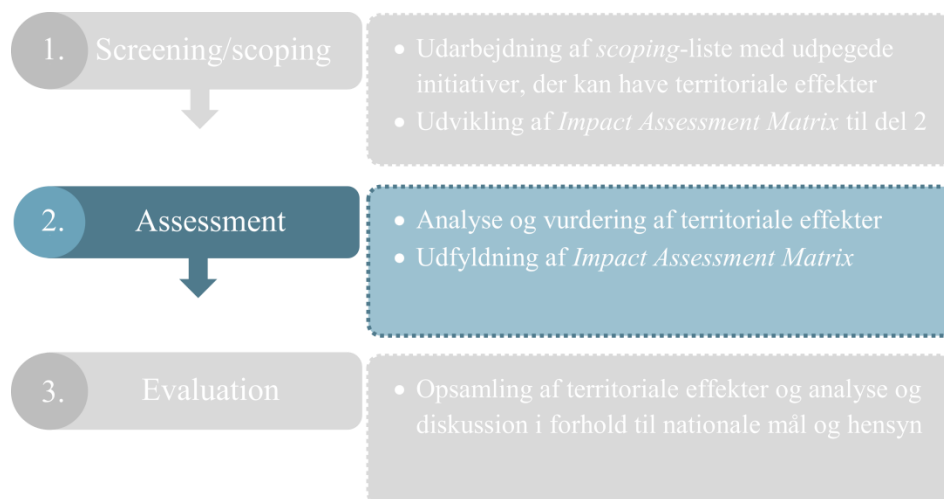
Til at styre den videre analyse er udarbejdet en *impact assessment matrix*, hvori potentielle territoriale effekter for kystnærhedszonen opsamles. Igennem matricen udpeges både negative og positive territoriale effekter, der ønskes undersøgt. De positive territoriale effekter udgøres af formålene bag regeringens vækststudspil, der opsummeres som; *lokal vækst*, *kommunal selvbestemmelse* og *grundejerens retskrav*. Hvis der er overensstemmelse mellem politikken og det forventede resultat anses effekten som positiv. De negative territoriale effekter udgøres af hensynene bag landzonen og kystnærhedszonen, der

opsummeres som *bebyggelse* og *sporadisk bebyggelse*. Hvis disse indtræder, vil initiativernes indførsel have en negativ territorial effekt og hensynene bag lovgivningen oprettholdes ikke. Matricen bygger både på det tidligere præsenterede analysedesign, *scoping*-listen og nævnte positive og negative territoriale effekter.



# 11 ASSESSMENT

Nærværende kapitel er et introduktionskapitel og har til formål at danne et overblik over *assessment*-delen, der udgør anden del af TIA, se Figur 11.1.

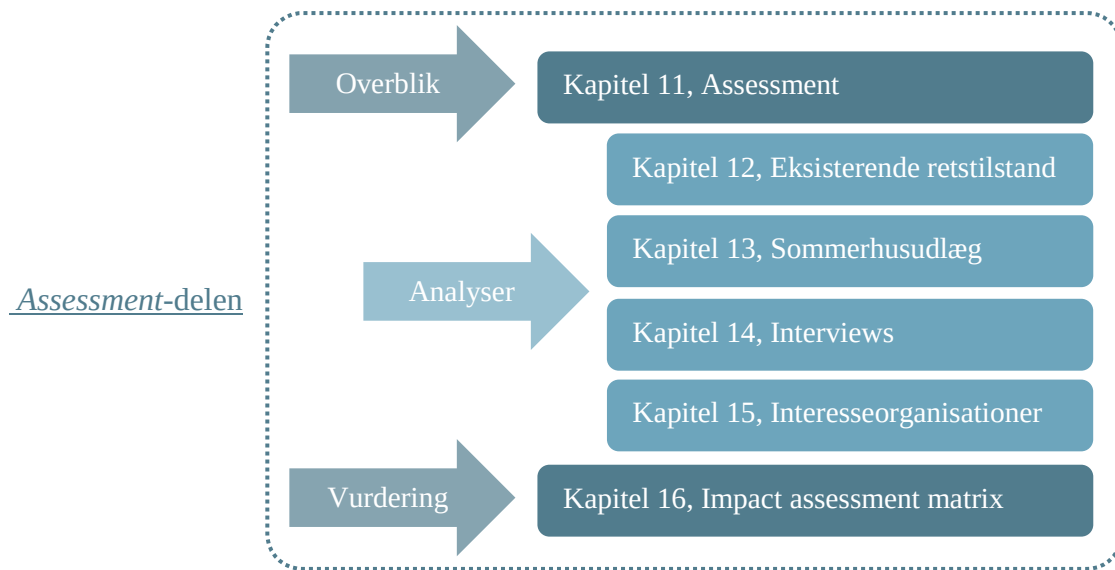


Figur 11.1 - De tre dele af analysen af territoriale effekter, hvor kapitlet afdækker del 2 som markeret

*Assessment*-delen består i projektrapporten af i alt seks kapitler, herunder fire analyser, der har til formål at skabe den nødvendige empiri til at foretage en vurdering af *scoping*-listens territoriale effekter. Det overordnede formål med *assessment*-delen er at besvare problemformuleringens tredje delspørgsmål:

*3. Hvilke territoriale effekter medfører initiativerne for kommunerne og den enkelte grundejer?*

Effekterne vil fremgå af udfyldningen af *impact assessment matrix*. Delen og analyserne er struktureret som vist på Figur 11.2.



**Figur 11.2 - Oversigt over *assessment*-delen, dens analyser og kapitler**

Ved analysen af den eksisterende retstilstand anvendes retskilder, herunder lovgivning og retspraksis, til at vurdere nye muligheder, som initiativerne medfører. Muligheden for nye sommerhusudlæg analyseres særskilt, da der her eksisterer konkrete data og erfaringer fra 2004, hvilke anvendes til at vurdere de mulige effekter for nye udlæg. Ved analysen af interviewene anvendes ressourcepersonens og embedsmændenes vurderinger af de territoriale effekter og derigennem deres praktiske erfaring med planlægning både regionalt og kommunalt. Endeligt analyseres forskellige større interesseorganisationers synspunkter på vækststudspillet, hvoraf konkrete vurderinger af territoriale effekter også udspringer. De territoriale effekter fra de fire analyser opsamles og vurderes i den til formålet udviklede *impact assessment matrix* i Kapitel 16, *Impact assessment matrix*.

# 12 EKSISTERENDE RETSTILSTAND

Nærværende kapitel er den første af de fire analyser i *assessment*-delen. I det følgende tages udgangspunkt i den udarbejdede *scoping*-liste, hvorudfra den eksisterende retstilstand søges afdækket og vurderet i forhold til de otte initiativer. De otte initiativer er en del af regeringens vækstudspil og derfor en del af et politisk dokument uden fyldestgørende detaljer om de konkrete initiativer. For at analysere og vurdere effekterne af initiativerne er det nødvendigt igennem analysen at fortolke vækstudspillet og foretage konkrete antagelser omkring vækstudspillets initiativer samt at vurdere, hvad disse vil betyde for den allerede eksisterende retstilstand. For at kunne sætte disse antagelser i relief med den eksisterende retstilstand, foretages en dybdegående analyse af netop de bestemmelser *scoping*-listen vedrører. Den eksisterende retstilstand er overordnet afdækket i Kapitel 4, *Dansk kystregulering* og den mere dybdegående behandlinger af Planlovens bestemmelser vil bygge videre herpå. På baggrund af den eksisterende retstilstand og antagelserne om vækstudspillets initiativer foretages en juridisk vurdering af hvilken ændret retstilstand initiativerne medfører. Nærværende kapitel har derved til formål dels at klarlægge den eksisterende retstilstand *scoping*-listen berører, og dels at vurdere ændringen som de otte initiativer vil medføre i retstilstanden.

Analysen bygger på juridisk metode, hvor lovgivningen og retspraksis anvendes som de væsentligste retskilder. Herunder benyttes bl.a. love, forarbejder, vejledninger, retspraksis, orienteringer og ordlydsfortolkning.

## 12.1 ÆNDRING AF DEN EKSISTERENDE RETSTILSTAND

I det følgende behandles initiativerne individuelt. Ved hvert initiativ analyseres først den eksisterende retstilstand, hvorved også konkrete antagelser om initiativerne i *scoping*-listen udformes på baggrund af den eksisterende retstilstand og regeringens vækstudspil. Herefter foretages en juridisk vurdering af initiativet og den ændrede retstilstand, som dette medfører.

## 12.1.1 INITIATIV 1

### REGERINGENS VÆKSTUDSPIL, LIBERALISERING AF PLANLOVEN

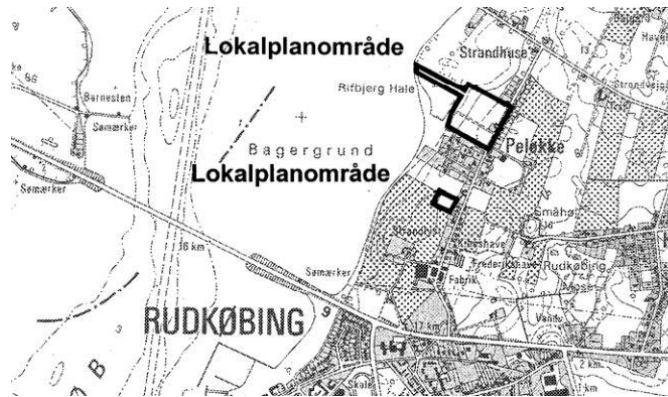
- 1 Ophævelse af kystnærhedszonen  
*Kravet om sikring og udvidelse af offentlighedens adgang til kysterne bibeholdes*

Første initiativ er en ophævelse af kystnærhedszonens bestemmelser, på nær kravet om en sikring og udvidelse af offentlighedens adgang til kysterne. Derfor dækker den eksisterende retstilstand over bestemmelserne om kystnærhedszonen i Planloven. Den eksisterende retstilstand for kystnærhedszonen ses overordnet afklaret i Afsnit 4.3, *Kystnærhedszonen*. I det følgende uddybes kravet om planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for planlægning i kystnærhedszonen, hvor både domme og konkrete eksempler vedrørende planlægning i kystnærhedszonen inddrages igennem en positiv afgrænsning. Herved belyses hvilken planlægning der i dag er mulig inden for kystnærhedszonen.

Særligt kravet om planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse sikrer at der foretages en grundig planlægning i kystnærhedszonen og der samtidig kun opføres den nødvendige bebyggelse. I denne forbindelse er kravet om at belyse alternative placeringsmuligheder uden for kystnærhedszonen væsentlig. Bebyggelse i kystnærhedszonen skal som udgangspunkt placeres så langt fra kysten som muligt og bag eksisterende bebyggelse. Samtidig skal hensynet til naturen og landskabet også være større jo tættere på kysten der planlægges. (By- og Landskabsstyrelsen, 2010, p. 16)

En funktionel eller planlægningsmæssig begrundelse kan favne bredt og selvom kystnærhedszonen er begrænset til nødvendig bebyggelse, er der stadig mange muligheder. For mindre øer, der er dækket af kystnærhedszonen, vil en planlægningsmæssig begrundelse bl.a. kunne være *udvikling eller opretholdelse af ø-samfundet*.<sup>38</sup> Dette fremgår af bemærkningerne til Kystloven og er senere fastholdt i en højesteretsdom fra 2009. Højesteretsdommen U.2009.1151H omhandler Rudkøbing Kommunes udlæg af en lokalplan inde for kystnærhedszonen, der ellers ikke overholdte en placering bag eksisterende bebyggelse og den blev derfor påklaget af naboerne, se Figur 12.1. Højesteret var enig med både Natur- og Miljøklagenævnet og landsretten i, at kommunen var berettiget til at begrunde udlægget ved et behov for at ændre bosætningsmønsteret og tiltrække tilflyttere. Herved fremgår det, at særlige befolkningsmæssige situationer kan indgå i begrundelsen for udvikling i kystnærhedszonen, hvilket kan begunstige visse yderkommuner.

<sup>38</sup> Folketingstidende 1993-94, Tillæg A, sp. 6513.



**Figur 12.1 - Udsnit af 'Lokalplan nr. 74 For områder til boligformål ved Peløkkevej', Rudkøbing Kommune. (Rudkøbing Kommune, 2005)**

Inden for kystnærhedszonen kan der også udlægges større *byudviklingsområder* med en grundig planlægning. I 2009 vedtog Mariagerfjord Kommune kommuneplantillæg nr. 41, hvis formål er at afgrænse et nyt boligområde i Hadsund Syd, se Figur 12.2. Kommunen ønskede at udlægge et boligområde på 25-30 ha i Hadsund i sammenhæng med, at Hadsund er en vigtig egnsby for kommunen. (Mariagerfjord Kommune, 2009, pp. 5-6)



**Figur 12.2 – Udsnit af Kommuneplantillæg nr. 41, Mariagerfjord Kommune (Mariagerfjord Kommune, 2009)**

I forbindelse med udlægget bad Miljøcenter Aarhus Mariagerfjord Kommune om at redegøre for alternative muligheder og mere specifikt at undersøge, om det var hensigtsmæssigt at konvertere ledige erhvervsarealer til boligarealer. Kommunen vurderede at denne løsning hverken var hensigtsmæssig eller langsigtet, da en konvertering ville medføre forskellige miljøkonsekvenser, og at der ligeledes var ønske om at fastholde arealerne til erhverv, som var væsentlig for byens funktion som egnsby. (Mariagerfjord Kommune, 2009, pp. 6, 8) Kommunen undersøgte yderligere to alternative placeringsmuligheder af boligområdet, der ansås mere langsigtede. Kommunen argumenterede dog for, at disse alternative muligheder heller ikke var hensigtsmæssige bl.a. ud fra hensyn til grundvandet og statslige vandplaner. En placering i Hadsund Syd blev derfor valgt, hvor det vurderedes at der kunne indpasses et boligområde på 27 ha med hensynstagen til både natur og landskab. Kommuneplantillægget indeholder grundig argumentation for placeringen og redegør gennemgående for den visuelle påvirkning af kysten. Af eksemplet fremgår det dermed, at et behov for nye boligudlæg for at understøtte en egnsby kan være en planlægningsmæssig begrundelse. (By- og Landskabsstyrelsen, 2010, pp. 28-29)

Selv større *erhvervsområder* kan placeres inden for kystnærhedszonen med grundig planlægning. I Nørresundby i Aalborg Kommune blev der ved kommuneplanrammerne 2.2.H14, 2.2.I4 og 2.2.I3 udlagt et større erhvervsområde inden for kystnærhedszonen, se Figur 12.3. Argumentationen for udlæggene beror på at Aalborg Kommune udgør et landsdelscenter for Nordjylland, og der derfor er brug for at udvide erhvervsområderne. Ud fra princippet om udvikling fra eksisterende by, argumenteres for at en placering uden for kystnærhedszonen ikke er mulig. Derudover er udlæggene placeret bag eksisterende bebyggelse og kan ikke ses fra kysten. Herved eksemplificeres at udbygning af erhverv i et landsdelscenter kan udgøre en planlægningsmæssig begrundelse. (By- og Landskabsstyrelsen, 2010, pp. 34-35)



**Figur 12.3 – Erhvervsområder vest for Nørresundby udlagt i Aalborg Kommunes kommuneplanrammerne 2.2.H14, 2.2.I4 og 2.2.I3. Områderne er endnu ikke lokalplanlagt. Kortudsnit fra *kort.plansystem.dk*.**

*Ferieanlæg* kan ligeledes placeres i kystnærhedszonen, men den planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelse kan ikke stå alene, og projektet skal være i overensstemmelse med turistpolitiske overvejelser, jf. Planloven § 5b, stk. 1, nr. 4. Ved Ejerslev på Mors ses dette at være tilfældet, hvor der igennem kommuneplanrammen 50.LF.08 og kommuneplanen er muliggjort at opføre et feriehotel med 100 enheder, se Figur 12.4. Baggrunden er at Mors i højsæsonen har manglende overnatningskapacitet, hvilket er udpeget som en barriere for turismen. Ejerslev ses i denne forbindelse at have en ideel placering for fjordturismen og er derudover udpeget i kommuneplanen som en by med særligt turismepotentiale, hvorfor placeringen er i overensstemmelse med turistpolitiske overvejelser. Feriehotellet ønskes opført i forbindelse med molergraven, der giver unikke overnatningsmuligheder sammen med øget mulighed for at formidle råstofudgravningens kulturhistorie. Arealet er udlagt bag både eksisterende sommerhusområde, råstofgrav og Ejerslev Havn. Nødvendigheden af flere turistovernatningsmuligheder ses herved at kunne udgøre en planlægningsmæssig begrundelse. (By- og Landskabsstyrelsen, 2010, pp. 56-57) (Morsø Kommune, 2013 b, pp. 87, 90)





Figur 12.4 – Udlæg til ferieanlæg ved Ejerslev Havn på Mors i Morsø Kommunes kommuneplanrammen 50.LF.08. Kortudsnit fra *kort.plansystem.dk*.

Af eksemplerne fremgår det at kystnærhedszonen er en planlægningszone, hvor både by-, erhvervs- og turistmæssig udvikling kan lade sig gøre på baggrund af grundig planlægning ledsaget af en planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse.

## VURDERING

Regeringens vækstudspil er forholdsvis konkret omkring initiativets indhold, da det dækker en ophævelse af kystnærhedszonen. (Regeringen, 2015, p. 49) I praksis antages dette at gælde alle paragraffer vedrørende kystnærhedszonen; kapitel 2a, § 11 a, stk. 1, nr. 20, § 11 e, stk. 1, nr. 9, og stk. 2, § 11 f, § 16, stk. 3, § 29, stk. 2 og § 35, stk. 3, angående krav til kommuneplanlægning og lokalplanlægning i kystnærhedszonen. Dog skal det understreges, at § 5b, stk. 1, nr. 5 vedrørende offentlighedens adgang til kysterne, bibeholdes. Desuden antages at reguleringen af de kystnære dele af byzonen ikke ændres. Ændringen vil i sin simpelhed betyde at arealet omfattet af kystnærhedszonen, ikke længere vil reguleres herefter, men alene efter landzonereglerne. Den væsentligste ændring vil i forlængelse heraf være frafaldet af kravet om en planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær placering ved planlægning i kystnærhedszonen. Herved vil der være væsentlig lempeligere krav til planlægningen end før, og planlægningen behøves ikke at være *særligt* begrundet, til trods for at ovenstående eksempler illustrerer, at kystnærhedszonen ikke administreres som en forbudszone. Eksemplerne synes samtidig ikke at underbygge regeringens budskab om, at kystnærhedszonen sætter store begrænsninger for kommunernes planlægning.

Generelt ophæves kravet om hensyn til kystnærhedszonen i kommuneplanlægning og lokalplanlægningen og en særlig grundig planlægning for disse arealer vil ikke være nødvendig, herunder vurdering af alternative placeringer. Herved vil det være muligt at opføre bebyggelse eller anlæg i kystnærhedszonen, der ikke har behov for kystnærhed. Samtidig med at kravet om planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse ophæves, vil det alene være op til den enkelte kommune at vurdere i hvilke grad den tidligere kystnær-

hedszone ønskes beskyttet, da det nationale krav forsvinder. Herved kan der opstå forskelle på administrationen blandt kommunerne, og effekterne kan dermed variere.

### 12.1.2 INITIATIV 2

#### REGERINGENS VÆKSTUDSPIL, LIBERALISERING AF PLANLOVEN

##### 2 Nye sommerhusområder kan udlægges igennem landsplandirektiver

Kystnærhedszonen er foruden at være en planlægningszone også en forbudszone gældende for sommerhusområder. Det fremgår tydeligt af Planlovens § 5b, stk. 1, nr. 3, at der ikke må udlægges nye sommerhusområder i kystnærhedszonen. Ved de 8.000 sommerhusudlæg muliggjort af lovændringen fra 2004 var et væsentligt krav til placering af grundene, at de skulle placeres bag eksisterende sommerhusområder og i retning væk fra kysten. (Anker, 2013, p. 103) (Erhvervsstyrelsen, 2016)

### VURDERING

Igennem vækstudspillet fastlægges det, at nye sommerhusudlæg skal være mulige i den nuværende kystnærhedszone. Yderligere lægger vækstudspillet op til, at udlægningen kan foretages ved ansøgning fra kommunerne, som staten vurderer i dialog med kommunerne, hvorfor der kan drages paralleller til lovændringen i 2004. Der er dog den væsentlige forskel, at antallet af udlæg nu er ubegrænset. (Regeringen, 2015, p. 49) Om der fastsættes yderligere krav om placeringerne af sommerhusområderne specificeres ikke, men det antages at der opstilles krav til placeringerne og at disse må være lignende kriterierne vedrørende udlæggende i perioden 2005-2010. Derfor vil en gennemførelse af initiativet betyde nye muligheder for både at udvide eksisterende sommerhusområder og etablere nye sommerhusområder i kystnærhedszonen.

### 12.1.3 INITIATIV 3 OG 4

#### REGERINGENS VÆKSTUDSPIL, LIBERALISERING AF PLANLOVEN

##### 3 Tillade at alle overflødiggjorte bygninger kan tages i brug til anden anvendelse, herunder ferieboliger

##### 4 Fjerne loftet for antal ferieboliger opført i overflødiggjorte landbrugsbygninger

Udgangspunktet for landzonen er bl.a. at der ikke må foretages ændringer af anvendelsen uden landzonetilladelse. Planlovens § 37 indeholder dog en undtagelse til dette krav, hvor overflødiggjorte landbrugsbygninger kan ændre anvendelse til "[...] *hånværks- og industrivirksomhed, mindre butikker og en bolig [...] samt lager- og kontorformål m.v.*" Undtagelsen er dog ikke betingelsesløs og bygningerne må hverken være opført inden for de seneste 5 år eller om- eller tilbygges væsentligt i forbindelse med ændringen af anvendel-



sen. Formålet med undtagelsen i § 37 er at udnytte det eksisterendes værdi, og der kræves landzonetilladelse såfremt kravet ikke overholdes. Derfor er der også krav til, at de overflødige bygninger skal være i en rimelig stand. Herved vil anvendelsesændringer af faldefærdige bygninger og lignende kræver landzonetilladelse. Nødvendige indre ombygninger med formålet at overholde gældende krav til bl.a. sundheds- og byggelovgivningen for erhverv og bolig er dog ikke omfattet af 'væsentlige om- og tilbygninger' og kræver derfor ikke landzonetilladelse. (Miljøministeriet, 2002, pp. 44-45)

Undtagelsen gælder kun overflødiggjorte *landbrugsbygninger*, mens skoler, mejerier og andre bygninger i landzonen ikke er omfattet. (Miljøministeriet, 2002, pp. 44-45) Ferieboliger er ikke omfattet af undtagelsen, og ved etablering af ferieboliger i overflødiggjorte landbrugsbygninger kræves landzonetilladelse. Retspraksis har tilladt, at der kan etableres op til 10 ferieboliger pr. landbrugsejendom i overflødiggjorte landbrugsbygninger, dog betinget af bopælspligt. I 2009 blev retspraksis dog udvidet ved en orientering fra By- og Landskabsstyrelsen til også at omfatte overflødiggjorte stuehuse, og kravet om bopælspligt blev samtidig fjernet. (By- og Landskabsstyrelsen, 2009) Det fremgår yderligere af MAD.2012.847, at det ikke kun skal være landbrugsbygninger, men at ejendommen skal være noteret som landbrugsejendom i matriklen.

## VURDERING

Tredje initiativ fra *scoping*-listen vil tillade, at overflødiggjorte bygninger kan overgå til anden anvendelse, bl.a. ferieboliger, uden landzonetilladelse. Det specificeres i vækstudspillet at *skoler, mejerier mv.* i dag ikke må ændre anvendelse uden tilladelse, og det må derfor formodes, at undtagelserne i § 37 udvides, så de ikke længere blot omfatter overflødiggjorte *landbrugsbygninger*, men overflødiggjorte bygninger i al almindelighed. (Regeringen, 2015, p. 44) Herudover åbner initiativet op for en bredere liste af anvendelsesmuligheder og ikke kun særlige typer af erhverv og bolig, hvor vækstudspillet udspecificerer ferieboliger. I forlængelse heraf vil fjerde initiativ fjerne loftet for antallet af ferieboliger etableret i overflødiggjorte landbrugsbygninger, hvorefter der kan etableres mere end 10 ferieboliger. I samspil med tredje initiativ medfører dette et retskrav på etablering af et ubestemt antal ferieboliger i overflødiggjorte bygninger i landzonen. Dog må det antages, at kravene om ingen væsentlige til- og ombygninger skal overholdes og ligeledes kravet om, at bygninger ikke må være opført inden for 5 år, før de kan kategoriseres som *overflødiggjorte*.

Gennemførelsen af initiativ 3 og 4 vil skabe et nyt retskrav for grundejerne, der kan ændre anvendelsen overflødiggjorte bygninger til en bred vifte af anvendelser. Eftersom der ikke kræves en landzonetilladelse ved ændringerne, vil eventuelle naboer ikke blive hørt igennem landzoneprocessen, jf. Planlovens § 35, stk. 4, og nabogener vil kunne opstå. Derfor mister grundejerne ligeledes et retskrav om høring i disse situationer. Det skal dog bemærkes at de almindelige forvaltningsretlige regler ved byggetilladelser stadig er gældende efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, hvilket omfatter høring af naboer eller lignende med *en væsentlig og individuel interesse i sagen*. (Anker, 2013, p. 613) Ved behand-

ling af byggetilladelser skal kommunen derfor efter dette princip skønne, hvorvidt en partshøring er påkrævet. (Statsforvaltningen, 2007)

Nabohøringen overgår derfor fra at være en lovgivningsmæssig pligt efter Planloven til at være et skøn ved byggetilladelser. På samme vis vil kommunerne få ringere muligheder for at regulere anvendelse af byggeri i landzonen. Ændringen omhandler alene ændret anvendelse og øgede bebyggelsesmuligheder udledes ikke af initiativerne.

## 12.1.4 INITIATIV 5 OG 6

### REGERINGENS VÆKSTUDSPIL, LIBERALISERING AF PLANLOVEN

- 5 Give grundejere ret til udvidelse eller ombygning på op til 500 m<sup>2</sup> af helårshuse uden landzonetilladelse
- 6 Give virksomheder ret til 500 m<sup>2</sup> udvidelse uden landzonetilladelse

Blandt Planlovens undtagelser for landzonetilladelse i § 36 indgår udvidelse af helårsbeboelse. Uden landzonetilladelse kan helårsbeboelse til- og ombygges til et bruttoetageareal på 250 m<sup>2</sup>, jf. Planloven § 36, stk. 1, nr. 9. Det er dog et krav, at bygningen er egnet til om- og tilbygning, mens ombygning af ruiner og lignende sidestilles med opførelse af nye huse og dermed kræver landzonetilladelse. Helårsboliger, der er etableret i overflødiggjorte landbrugsbygninger efter Planlovens § 37, er ikke omfattet af bestemmelsen og en om- og tilbygning af en sådan bolig vil kræve landzonetilladelse. (Miljøministeriet, 2002, p. 34) Inden for landzonetilladelser har Naturklagenævnet udtalt i forbindelse med MAD 2010.691, at der er fast praksis vedrørende størrelseskrav ved udvidelse af helårsboliger, hvor der til;

- boliger mellem 250-300 m<sup>2</sup> oftest gives tilladelse medmindre der er modhensyn,
- boliger mellem 300-400 m<sup>2</sup> kan gives tilladelse, men det påhviler et skøn om bygningens udformning, landskabelige karakterer m.m. og
- boliger over 400 m<sup>2</sup> normalt ikke meddeles landzonetilladelse, med mindre der er specielle forhold der taler for.

Virksomheder har en lignende undtagelse for landzonetilladelsen i Planlovens § 36, stk. 1, nr. 14., der blev indført i 2002<sup>39</sup>, hvor mindre virksomheder kan udvide med op til 500 m<sup>2</sup>. Virksomheden skal dog være placeret i det åbne land og lovligt etableret i tidligere landbrugsbygninger. Ved det oprindelige lovforslag<sup>40</sup> angik undtagelsen alle eksisterende bygninger, men det blev ændret til kun at vedrøre tidligere landbrugsbygninger igennem lovprocessen. I bemærkningerne<sup>41</sup> blev det i stedet beskrevet at andre mindre virksomheder som ikke var etableret i tidligere landbrugsbygninger, som udgangspunkt skulle tilde-

<sup>39</sup> Lov om ændring af lov om planlægning og lov om Hovedstadens Udviklingsråd nr. 383 af 6. juni 2002.

<sup>40</sup> Ændring af lov om planlægning og lov om Hovedstadens Udviklingsråd, LFF nr. 59 af 24. januar 2002.

<sup>41</sup> Betænkning over Forslag til lov om ændring af lov om planlægning og lov om Hovedstadens Udviklingsråd nr. 59 af 15. maj 2002.

les landzonetilladelse ved mindre udvidelser. Hensigten med at kræve landzonebehandling i denne situation var at naboorientering blev sikret. (Anker, 2013, p. 645) Mindre virksomheder er efter praksis fastsat til at være maksimalt fem ansatte og virksomheden skal stadig overholde dette krav *efter* udvidelsen. (Miljøministeriet, 2002, p. 36) Hvis virksomheder overholde de fastsatte kriterier og dermed kan udvide med 500 m<sup>2</sup> uden landzonetilladelse, skal en eventuelt ny bygning placeres i tilknytning til det eksisterende, ellers er en landzonetilladelse påkrævet, jf. Planlovens § 36, stk. 2.

## VURDERING

Femte og sjette initiativ fra *scoping*-listen bygger begge videre på allerede eksisterende undtagelser fra kravet om landzonetilladelse og er derfor forholdsvis konkrete. Det må antages, at de samme kriterier for den eksisterende retstilstand vil gøre sig gældende for initiativerne.

Femte initiativ giver grundejere ret til at udvide sin helårsbeboelse op til 500 m<sup>2</sup> frem for de i dag gældende 250 m<sup>2</sup>, mens de yderligere eksisterende krav videreføres. Som afdækket ovenstående tillader praksis som ofte større udvidelser end 250 m<sup>2</sup>, men sjældent udvidelser over 400 m<sup>2</sup>. Derfor antages det at initiativet ikke kun vil rykke grænsen for hvad der ikke kræver landzonetilladelse, men ligeledes hvad der anses for tilladelsesværdigt inden for landzoneadministrationen. Udvidelser ikke væsentligt over 500 m<sup>2</sup> må derfor antages at tillades igennem praksis. Grundejerne vil herigennem få et retskrav på at kunne udvide sin bolig op til 500 m<sup>2</sup>. Det manglende krav til landzonetilladelse medfører samtidig, at der ikke er krav om nabo høring efter § 35, stk. 4, men at dette igen må påhvile et skøn efter de forvaltningsretlige principper ved udstedelse af byggetilladelse. Grundejerens udvidede retskrav kan samtidig gøre det vanskeligt for kommunerne at stoppe evt. uønskede udvidelser.

Vedrørende sjette initiativ bemærkes det i regeringens vækstudspil, at det kun er mindre virksomheder, der i dag må udvide uden landzonetilladelse, hvilket opfattes som en unødigt begrænsning. Derfor vil initiativet udvide undtagelsesbestemmelsen således, at det ikke kun er mindre virksomheder, men alle virksomheder, der er omfattet. Vækstudspillet beskriver ikke de andre kriterier, som derfor antages at videreføres. (Regeringen, 2015, pp. 44-45) Som nævnt ovenfor er det anført i bemærkningerne til indførelsen af den oprindelige bestemmelse, at undtagelsen kun gælder landbrugsbygninger, så der kunne foretages en høring igennem landzonetilladelsen ved andre bygninger. Ved initiativets ændring vil undtagelsen gælde alle typer af bygninger, hvorfor der vil være færre tilfælde, hvor naboer sikres høring, hvorfor dennes retsstilling forringes. Derudover vil undtagelsen fremover gælde alle virksomheder. Som den regulerende myndighed kan kommunen derfor få vanskeligere ved at regulere udvidelse af større virksomheder, som kommunen ellers ville ønske placeret i et planlagt erhvervsområde. Derved kan kommunen miste selvbestemmelse og mangle nødvendige planlægningsværktøjer i visse situationer.

## 12.1.5 INITIATIV 7

### REGERINGENS VÆKSTUDSPIL, LIBERALISERING AF PLANLOVEN

- 7 Sikre at nybyggeri i tilknytning til en landbrugsejendom kan etableres mere end 20 meter væk fra eksisterende bebyggelse

Foruden de ovennævnte undtagelser for landzonetilladelse, kan der uden landzonetilladelse etableres byggeri, der er nødvendigt for bl.a. landbrugsdrift, jf. Planloven § 36, stk. 1, nr. 3. Selvom der ikke kræves landzonetilladelse, er der krav om at nybyggeri skal placeres i tilknytning til hidtidige bebyggede arealer, jf. Planlovens § 36, stk. 2. Hvis ikke dette krav opfyldes påkræves en landzonetilladelse om beliggenhed og udformning af byggeriet. Bestemmelsen har til formål at beskytte landskabelige værdier og giver kommunen mulighed for at vurdere bl.a. natur- og landskabelige hensyn. Hvorvidt bebyggelsen er i tilknytning til hidtidige bebyggede arealer påhviler en vurdering og er afhængig af den enkelte sag. Ved etablering af *beboelsesbygninger* er praksis<sup>42</sup> at afstanden skal være under 20 meter fra eksisterende bebyggelse, men det påhviler dog i sidste ende en samlet vurdering ud fra bl.a. terræn- og landskabsforhold. Vurderingen af de landskabelige hensyn skal sikre at der ikke etableres spredt bebyggelse. Der er ingen fast praksis for afstanden fra eksisterende bebyggelse ved placering af nye driftsbygninger. Årsagen er at der er stor forskel på driftsbygninger og deres anvendelse og særlige forhold kan gøre sig gældende, hvor det er mere hensigtsmæssigt, ud fra bl.a. driftshensyn, at placere driftsbygningerne uden tilknytning til det eksisterende. Desuden kan det være afgørende om alternative placeringer er mulige, hvor der i MAD2004.382 blev givet tilladelse til opførelse af en halmlade omkring 900 meter fra de eksisterende bebyggelsesarealer, eftersom der ikke var fornuftige alternative placeringer. Omvendt ses MAD2002.1491, hvor der blev givet afslag til opførelse af en svinestald omkring 650 meter fra eksisterende bebyggelsesarealer, fordi der var mulighed for en alternativ placering, der ikke påvirkede landskabet i samme grad. (Miljøministeriet, 2002, pp. 37-40) (Anker, 2013, pp. 648-649)

Husdyrbekendtgørelsen sikrer som udgangspunkt hensyn til naboer, men der kan være tilfælde, heriblandt vindforhold der øger lugtgener, der generer naboer, som Husdyrbekendtgørelsen ikke kan løse. Her kan landzonetilladelsen anvendes til at sikre sådanne hensyn. Det skal bemærkes, at kravet om beliggenhed og udformning ikke kan stoppe opførelsen af nødvendige bygninger for landbrugsdriften, men alene sætte krav til placeringen og udformningen ud fra afvejning af flere interesser. En etablering af nødvendige bygninger til landbrugsdriften skal ifølge vejledning om landzoneadministration; "[...] underordnes hensynet til landskabet så meget som det er økonomisk og funktionelt forsvareligt.". (Miljøministeriet, 2002, p. 39) Vedrørende gyllebeholdere, skal der som udgangspunkt gives tilladelse ud fra hensyn til markdriften, medmindre væsentlige hensyn taler imod, herunder naboer, landskab, natur og miljø. Tilladelse skal desuden indeholde

<sup>42</sup> Lovnote 388 af lovbekendtgørelse om planlægning nr. 1529 af d. 23. november 2015 af Karnov Group, 2016.

krav om, at den fjernes når den ikke længere anvendes. (Miljøministeriet, 2002, pp. 37-40) (Anker, 2013, pp. 648-649)

## VURDERING

Syvende initiativ fra *scoping*-listen vil sikre at ny bebyggelse kan placeres længere end 20 meter væk fra den hidtidige bebyggelse. Ved henvisning til de 20 meter kan det indledningsvist antages, at der er tale om etablering af nye *beboelsesbygninger*, da den eksisterende retspraksis her er en placering inden for 20 meter. Imidlertid eksemplificeres det i regeringens vækstudspil, at udviklingen i landbruget medfører større bedrifter, og der derfor er et behov for nye bygninger for at opretholde produktion og effektivitet. I denne forbindelse mener regeringen, at Planloven sætter ufleksible rammer for placeringen af disse bygninger. (Regeringen, 2015, p. 46) Ud fra denne udlægning er det evident, at der ligeledes menes driftsbygninger. Af overstående fremgår det, at det i dag *er* muligt at placere driftsbygninger længere væk end 20 meter fra eksisterende bebyggelse. Det antages derfor at det syvende initiativ vil undtage nødvendige bygninger for landbrugsdrift fra *kravet om placering* i tilknytning til den hidtidige bebyggelse, som Planlovens § 36, stk. 2 foreskriver. Derfor vil nødvendige driftsbygninger på en landbrugsejendom frit kunne placeres på grunden. Der kan dermed opstå situationer, hvor det vil være vanskeligt for kommunen at sikre natur- og landskabelige hensyn, da det må antages at nødvendige bygninger ikke længere skal ”[...] *underordnes hensynet til landskabet så meget som det er økonomisk og funktionelt forsvarligt.*”, som landzonevejledningen foreskriver. (Miljøministeriet, 2002, p. 39) I forlængelse heraf kan kommunerne ligeledes få vanskeligheder ved at begrænse spredt bebyggelse, da de omtalte tilfælde også er undtaget landzonetilladelse. Derudover kan der være hensyn, eksempelvis lugtgener på baggrund af vindforhold, der ikke sikres igennem Husdyrsbekendtgørelsen, som fremtidigt heller ikke kan sikres igennem landzonetilladelse.

### 12.1.6 INITIATIV 8

#### REGERINGENS VÆKSTUDSPIL, LIBERALISERING AF PLANLOVEN

- |   |                                                                                                   |
|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 8 | Erstatningsbyggeri for nedrivning af bolig kan frit placeres på grunden, ved kommunens tilladelse |
|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------|

Efter Planlovens § 35 kræver opførsel af ny bebyggelse en landzonetilladelse. Vurderingen af hvorvidt der kan meddeles landzonetilladelse afhænger særligt af hensynene bag landzonen, hvor øget og spredt bebyggelse ønskes undgået. Praksis er derfor også, at nye boliger som udgangspunkt skal placeres i udlagte områder. Normalt gives der ikke landzonetilladelse til opførsel af boliger, men der er overordnet tre undtagelser;

- ved erstatning af eksisterende bygning,
- opførsel af bolig inden for en afgrænset landsby eller
- huludfyldning ved sammenhængende bebyggelse.

Derudover kan der foreligge særlige omstændigheder, der taler for en landzonetilladelse. Landzonetilladelse til erstatning eller udskiftning af eksisterende bygninger meddeles normalt inden for Natur- og Miljøklagenævnets praksis. Der stilles dog krav om at de nye bygninger ikke afviger væsentligt i størrelse eller placering fra det eksisterende og at de eksisterende bygninger har været beboet i de seneste år. (Natur- og Miljøklagenævnet, 2014) (Anker, 2013, p. 587) Igennem kendelserne MAD2005.1855 og MAD2010.691 gav Natur- og Miljøklagenævnet afslag til udskiftning af eksisterende byggeri, da de ønskede boliger var for store i forhold til det eksisterende. I begge kendelser blev det bemærket, at der var givet tilladelse såfremt de ønskede boliger var mindre.

Nedrivning af bebyggelse kræver ikke en landzonetilladelse, men derimod en byggetilladelse efter Byggelovens §§ 2 og 16.

## VURDERING

Ottende initiativ tilsigter at give kommunerne mulighed for at tillade erstatningsbyggeri for eksisterende bebyggelse opført et andet sted på grunden. I regeringens vækstudspil specificeres, at det er et problem for landsbyerne at den eksisterende bebyggelse ikke kan flyttes længere væk fra vejen og placeres mere naturskønt. (Regeringen, 2015, p. 46) Vækstudspillet antages at henvise til den eksisterende praksis, hvor erstatningsbyggeri skal have omtrent samme placering for at en landzonetilladelse meddeles. Det antages derfor, at initiativet medfører at der tilføjes en yderligere undtagelse til de tre undtagelser, der er i dag. Afhængig af kommunernes landzoneadministration kan landzonens hensyn dermed komme under pres og der kan opstå mere spredt bebyggelse med hensigten at opnå en mere kystnær placering.

## 12.2 OPSAMLING

Afskaffelsen af kystnærhedszonen vil i sin enkelthed betyde at kystnærhedszonen ikke længere administreres igennem Planlovens særbestemmelser, men alene efter landzone-reglerne. Planlægning inden for kystnærhedszonen vil da ikke have særlige krav og en mere grundig planlægning eller begrundelse for kystnærhed vil ikke være nødvendig, hvorfor anlæg uden behov for kystnærhed kan opføres. Fremtidigt vil det i høj grad påhvile den enkelte kommune, hvordan udvikling og beskyttelse skal afvejes inden for kystnærhedszonen, da de nationale krav ophæves. Derfor kan der opstå væsentlige forskelle i administrationen fra kommune til kommune. Samtidig med afskaffelsen af kystnærhedszonen muliggøres ligeledes udlæg af nye sommerhusområder i kystnærhedszonen. Udlæggene vil kunne foretages på baggrund af en dialog mellem stat og kommune ud fra en kommunal ansøgning.

Igennem initiativerne vil det blive muligt uden landzonetilladelse at ændre anvendelse af alle typer overflødiggjorte bygninger, herunder et ubegrænset antal ferieboliger. Derudover giver initiativerne anledning til øget bebyggelse i landzonen, hvor både udvidelser af virksomheder på 500 m<sup>2</sup> og helårsboliger op til 500 m<sup>2</sup> ikke vil kræve landzonetilladelse.

Disse ændringer vil både skabe nye retskrav for grundejerne, men også større usikkerhed, da nabohøring ikke længere sikres igennem Planlovens § 35, stk. 4. Kommunen vil samtidig få vanskeligere ved at regulere arealanvendelser i landzonen og ligeledes begrænse bebyggelse i landzonen. Yderligere undtages nødvendige bygninger for landbrugsdrift fra *kravet om placering* i tilknytning til den hidtidige bebyggelse. Endvidere gives ekstra muligheder for placering af erstatningsbyggeri ved frivillig nedrivning. Kommunen skal dog her give en tilladelse, men forudsætter en undtagelse fra landzonens hensyn.





# 13 SOMMERHUSUDLÆG

I gennem nærværende kapitel analyseres behovet for nye sommerhusudlæg i kystnærhedszonen på baggrund af konkrete erfaringer og statistik fra sommerhusmarkedet. Formålet med analysen er at danne empiri som input til den samlede analyse af de territoriale effekter i *assessment*-delen. I analysen anvendes dels erfaringer fra 2004, hvor regeringen muliggjorde flere sommerhusudlæg, dels rapporter og dels statistik over sommerhuse og sommerhusgrunde til salg. Kapitlet munder ud i en vurdering, som dermed vil indgå som del af den samlede vurdering af territoriale effekter i *assessment*-delen.

## 13.1 ERFARINGER FRA LOVÆNDRINGEN I 2004

Som afdækket i foranalysen har sommerhusudlæg i kystnærhedszonen ikke været muligt siden 1977 som følge af den samfundsmæssige udvikling og de enorme mængder af sommerhuse, der blev bygget i 60'erne og 70'erne. En undtagelse fra dette var dog i 2004, hvor en lovændring af Planloven muliggjorde udlæg af 8.000 nye sommerhuse igennem landsplandirektiver, hvilke blev udlagt i perioden 2005-2010. Formålet var dengang i høj grad enslydende med formålet i vækstudspillet, nemlig; ” [...]at støtte den økonomiske udvikling bl.a. i yderområderne.”<sup>43</sup>, som det lyder fra daværende miljøminister, Hans Christian Schmidt, i bemærkningerne til lovændringen. Præcis som den ønskede liberalisering af Planloven, så fremstod daværende ændring som led i regeringens indsats for at ”[...] fremme en balanceret udvikling i Danmark.”<sup>44</sup>

Et mindretal stemte dengang imod forslaget, bestående af S, SF, R og EL, der i denne forbindelse rejste en række kritiske spørgsmål. Det blev bl.a. påberåbt, at der ikke lå en dybdegående analyse bag det eksakte tal på 8.000 nye udlæg. Endvidere blev det dokumenteret, at der var en restrummelighed i eksisterende udlæg på 20.000-30.000 ledige sommerhusgrunde, hvorfor det undrede partierne, at der var behov for flere.<sup>45</sup> På baggrund af dette udtalte Det Radikale Venstre følgende:

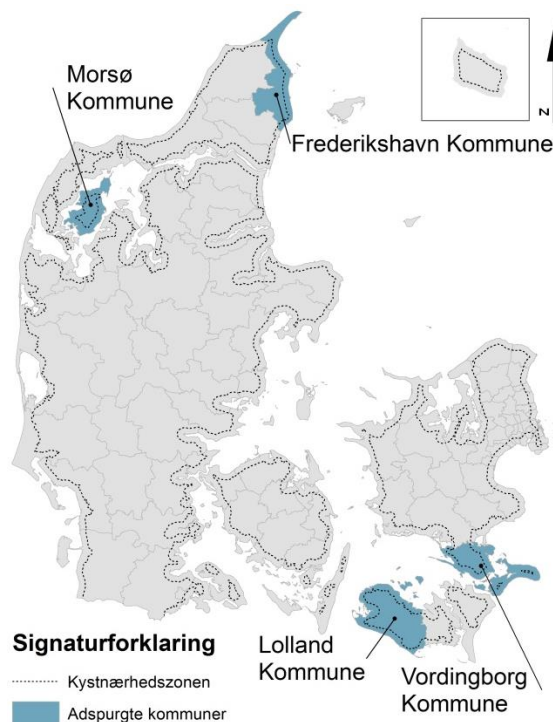
<sup>43</sup> Betænkning afgivet af Miljø- og Planlægningsudvalget den 26. maj 2004. Betænkning over Forslag til lov om ændring af lov om planlægning (Udvidelse af sommerhusområder i kystnærhedszonen). Af miljøministeren (Hans Christian Schmidt).

<sup>44</sup> Se forrige fodnote.

<sup>45</sup> Se forrige fodnote.

*”Der er allerede i dag mange udlagte sommerhusarealer rundt om i kommunerne, som er ubebyggede – også i yderområderne. Derfor er dette lovforslag ikke særlig relevant. Ønskes flere sommerhuse, kan man begynde med at bebygge de arealer, der i forvejen er udlagt til formålet.”<sup>46</sup>*

Oppositionen fik ret, og i 2011 lød overskriften i et telegram fra Ritzau Bureau; *”Sommerhusgrunde ved kysten floppede fælt”*, hvori det konstateres at størstedelen af de udlagte grunde er usolgte og ligger ubebyggede hen. (Ritzau, 2011) Jyllandsposten adspurgte i denne forbindelse tre yderkommuner, hvor resultatet ses af Tabel 13.1. Tallene er suppleret af projektgruppens interview med Morsø Kommune og yderligere kontakt til kommunerne for opdaterede tal<sup>47</sup>. De adspurgte kommuner ses på Figur 13.1.



**Figur 13.1 – De fire adspurgte kommuner med sommerhusudlæg fra landsplandirektiver fra 2005, 2007 og 2010**

Det ses, at de fire kommuner tog del i de nyudlagte sommerhusgrunde ved landsplandirektiverne fra 2005, 2007 og 2010. De udlagte grunde i både Vordingborg Kommune og Morsø Kommune ses ikke at være udnyttet. I Frederikshavn ses at blot to ud af 259 sommerhusgrunde var bebygget i 2011 og ca. 10 i dag.

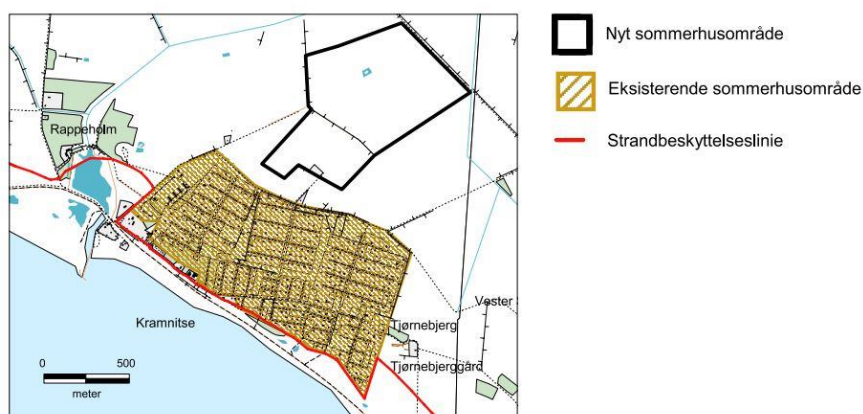
<sup>46</sup> Se forrige fodnote.

<sup>47</sup> Mail-korrespondancer med kommunerne fremgår af Bilag-CD, hvis indhold fremgår af Bilag A.

| Kommune              | Udlagte sommerhusgrunde ved landsplandirektiver |                   |      |                   | Bebyggede Sommerhusgrunde |        |
|----------------------|-------------------------------------------------|-------------------|------|-------------------|---------------------------|--------|
|                      | 2005                                            | 2007              | 2010 | I alt             | 2011                      | 2016   |
| <b>Lolland</b>       | 160                                             | 500 <sup>48</sup> |      | 660 <sup>49</sup> | Højst 50                  | 35-40  |
| <b>Vordingborg</b>   | 171                                             |                   | 15   | 186 <sup>50</sup> | 0                         | 0      |
| <b>Frederikshavn</b> | 170                                             | 89                |      | 259 <sup>51</sup> | 2                         | Ca. 10 |
| <b>Morsø</b>         |                                                 | 74                |      | 74 <sup>52</sup>  | 0                         | 0      |

Tabel 13.1 - Antallet af udlagte grunde som pr. 2011 og 2016 var bebygget i de fire land- og yderkommuner. Data ang. bebyggede sommerhusgrunde fra Jyllands-Posten (2011), interview (Morsø) og mail-korrespondancer med kommunerne. Data ang. udlagte sommerhusgrunde er fra Landsplandirektiverne (Erhvervsstyrelsen, 2016)

Lolland Kommune tog den største andel af udlæggene med mulighed for i alt 660 grunde. Mængden af bebyggede sommerhusgrunde blev i 2011 vurderet til at være højst 50 og i 2016 vurderet til kun i alt 35-40. Ingen af de 500 grunde udlagt i 2007 fordelt på fem sommerhusområder er dog bebygget, og de er heller ikke planlagt endnu. (Miljøministeriet, 2007) På Figur 13.2 ses et udsnit af ét af de områder i Lolland Kommune, med et potentiale for 115 sommerhusgrunde. Princippet om placering af nye udlæg bag eksisterende sommerhuse fremgår desuden tydeligt.



Figur 13.2 – Udsnit af et endnu uplanlagt område fra landsplandirektiv af juni 2007. Området rummer mulighed for 115 sommerhusudstykningsgrunde i Kramnitse, Lolland Kommune. (Miljøministeriet, 2007, p. 11)

Det kan dermed konstateres at de fire land- og yderkommuner<sup>53</sup> ikke har udnyttet det store potentiale i de udlagte områder, og at de derfor ikke har bidraget med lokal vækst som håbet.

<sup>48</sup> Er endnu ikke planlagt.

<sup>49</sup> Ved landsplandirektiv fra juni 2005 med mulighed for 160 udlæg og januar 2007 med mulighed for 500 udlæg.

<sup>50</sup> Ved landsplandirektiv fra juni 2005 med mulighed for 171 udlæg og oktober 2010 med mulighed for 15 udlæg.

<sup>51</sup> Ved landsplandirektiv fra juni 2005 med mulighed for 170 udlæg og marts 2007 med mulighed for i alt 89 udlæg.

<sup>52</sup> Ved landsplandirektiv fra marts 2007.

Flemming Just, institutleder på Center for Landdistriktsforskning på Syddansk Universitet, udtalte i denne forbindelse til Jyllandsposten; *”Det er i hvert fald ikke det, der redder landdistrikterne. Tomme grunde skaber ikke liv og giver højst kommunerne lidt ekstra ejendomsskatter [...]”*. (Jyllands-Posten, 2011) Præsident for Danmarks Naturfredningsforening, Ella Maria Bisschop-Larsen, uddybede her, at *”[...] de mange nye grunde har været inderligt overflødige. Der var rigeligt med tomme grunde i forvejen, og nogen lokal samfundsøkonomisk effekt har vi i hvert fald ikke set [...]”*. (Jyllands-Posten, 2011)

Selv regeringspartiet erkendte at sommerhusudlæggene ikke medførte de effekter, som var planlagt, hvor den daværende miljøminister fra venstre, Eyvind Vesselbo, udtalte; *”Det blev ikke, hvad vi havde håbet på [...]”*. (Ritzau, 2011)

Det ses dermed, at formålet med sommerhusudlæggene i 2004 ikke fik den ønskede effekt, vurderet på baggrund af tallene fra de fire kommuner og udtalelserne fra eksperter og politikere. Udlæggene medførte i stedet uheldige effekter, et forvredet sommerhusmarked og investorer, der ”brændte fingrene” og gik konkurs, ifølge Torben Liborius, daværende erhvervspolitisk chef i Dansk Byggeri. (Jyllands-Posten, 2011)

## 13.2 RESTRUMMELIGHED, SOMMERHUSGRUNDE OG SOMMERHUSE

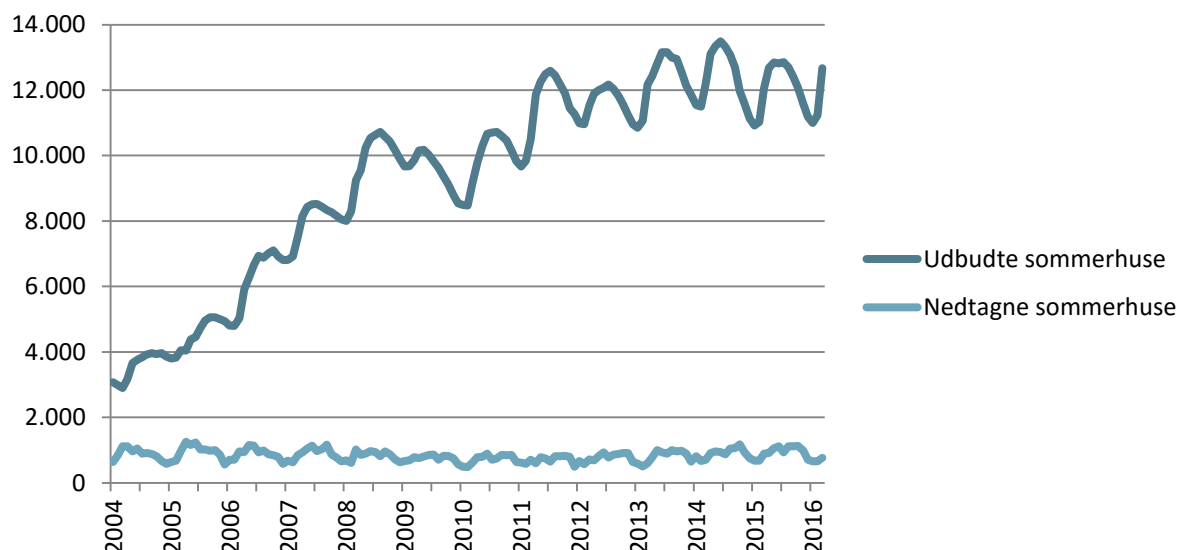
Som det fremgår af ovenstående var formålet med de nye muligheder for sommerhusudlæg enslydende i 2004 med formålet i dag. Det er derfor også relevant at undersøge sommerhusmarkedet i dag, da netop dette har indflydelse på den territoriale effekt af initiativet.

*Restrummeligheden* dækker over allerede udlagte arealer til sommerhuse i planlægningen, der ikke er udnyttet. I en rapport fra 2010 af økonomi- og erhvervsministeriet blev restrummeligheden i ubebyggede sommerhusgrunde vurderet til at være 20.000, tilsvarende det fremlagte af oppositionen i lovbemærkningerne til udlæggene i 2004. (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2010, p. 12) Som det fremgår af Afsnit 3.2.2, *Rekreation og Turisme* og Tabel 3.1 var der 4.206 flere sommerhuse i 2014 end i 2010. Da de nye sommerhuse ikke nødvendigvis alle er fra restrummeligheds-”puljen” må det vurderes, at der stadig i dag eksisterer en større mængde af ubebyggede sommerhusgrunde i restrummeligheden. Definitionen af *restrummelighed* fremgår ikke af nævnte rapport, men antages af projektgruppen at være ubebyggede sommerhusgrunde udlagt i landsplandirektiver og/eller kommuneplaner samt ubebyggede udstykkede sommerhusgrunde.

Af Realkreditrådets boligudbudsstatistik fremgår antallet af udbudte og nedtagne *sommerhuse* i perioden 2004 til 2016, hvilket ses af Figur 13.3. Det er dermed muligt at klarlægge udviklingen i sommerhusmarkedet på baggrund af de nye udlæg i 2005-2010.

---

<sup>53</sup> Definitionen af kommunetyper følger KL’s definition (KL, 2015 a)



**Figur 13.3 – Antallet af udbudte og nedtagne sommerhuse i perioden 2004-2016. Data: Realkreditrådet (2016)**

Det fremgår tydeligt af udviklingen, at antallet af udbudte sommerhuse er steget kraftigt fra ca. 3.000 udbudte sommerhuse i 2004 til knap 13.000 udbudte sommerhuse i 2016. Da den eksisterende mængde sommerhuse er ca. 222.000 betyder dette, at knap seks procent af landets sommerhuse er til salg. Den betydende stigning i antallet af udbudte sommerhuse ses samtidig ikke at være modsvaret af mængden af nedtagne sommerhuse, der i perioden har ligget konstant på ca. 1.000.

Et notat af Dansk Byggeri fra 12. april 2016 fremlagde ovenstående situation med overskriften *"Historisk mange sommerhuse til salg på trods af mindre prisstigninger"*, hvori det nævnes, at sommerhusmarkedet er underdrejet. (Dansk Byggeri, 2016 a) På baggrund af at sommerhusmarkedet er præget af overudbud har Dansk Byggeri i denne forbindelse foreslået, at reglerne ændres, så udlændinge kan købe sommerhuse i Danmark. (Dansk Byggeri, 2016 b) Dette er dog ikke et forslag eller en problemstilling, der diskuteres nærmere her.

I februar 2004 udarbejdede Miljøministeriets *Landsplanafdelingen* en rapport med eksempler på udvidelse af sommerhusområder i kystnærhedszonen på Lolland-Falster og Sydfyn. (Landsplanafdelingen, 2004 a) Heri fremgår forudsætninger for, at nye sommerhusområder kan skabe positive lokal- og regionaløkonomiske effekter, hvilket netop ses også at være formålet med regeringens initiativ. Forudsætningerne fremgår blandt andet at være:

*"Der skal være markedsræssig basis for, at de pågældende områder vil blive solgt, bebygget og benyttet."* (Landsplanafdelingen, 2004 a, p. 6)

Netop disse forudsætninger ses ikke at have været opfyldt i perioden, og der ses altså dermed en manglende *markedsræssig basis* for at nye sommerhusområder kan skabe de ønskede positive lokaløkonomiske effekter som ellers ønsket. Det skal dog bemærkes, at det i rapporten også understreges, at der kan være store lokale forskelle fra område til område, hvorfor de lokaløkonomiske effekter i høj grad kan variere. Dette skyldes for-

skelligt efterspørgselspres og forskelle i det lokale erhvervsliv, hvilket gør det vanskeligt at generalisere problemstillingen. (Landsplanafdelingen, 2004 b) Derfor kan det heller ikke udelukkes, at nye sommerhusudlæg kan bidrage med positiv lokal vækst i nogle områder på trods af ovenstående præsenterede negative billede af sommerhusmarkedet og manglende udnyttelse af eksisterende sommerhusudlæg.

### 13.3 VURDERING OG OPSAMLING

Den eksisterende restrummelighed blev i 2010 vurderet til 20.000 og mængden af sommerhuse til salg er steget kraftigt siden planlovsændringen i 2004 til et historisk højt niveau. Derfor er behovet for nye og flere sommerhusudlæg svær at gennemskue. Eyvind Vesselbo har da også udtalt, som konsekvens af den manglende anvendelse af sommerhusudlæggende i perioden 2005-2010, at resultatet ikke blev som tænkt. Den nuværende situation er lignende situationen i 2004, og der kan derfor stilles spørgsmålstegn til behovet for flere sommerhusudlæg i kystnærhedszonen. Som de radikale stillede spørgsmålstegn til i 2004 kan det her igen stilles; hvorfor ikke udnytte det allerede eksisterende potentiale inden nye sommerhuse udlægges? De lokale samfundsøkonomiske effekter er derfor på nuværende tidspunkt tvivlsomme, og kan endda risikere at være negative for investorer, developere og grundejere. Dette skal samtidig ses i lyset af hvor få af de udlagte sommerhusgrunde, der er bebygget i de fire adspurgte land- og yderkommuner.

Det kan samtidig frygtes, at hvis flere sommerhuse udlægges i områder hvor der allerede eksisterer en restrummelighed, vil de mest attraktive og kystnære grunde udnyttes, mens de resterende vil ligge uberørt hen. Dette kan ikke blot medføre huller i eksisterende områder men på sigt også medføre en mere spredt sommerhusbebyggelse på de attraktive placeringer.

Der skal til analysen bemærkes en række ukendte faktorer. Dele af restrummeligheden kan være et udtryk for manglende villighed til udstykning fra grundejerens synspunkt. Det kan her tænkes at grundejeren fortsætter sin hidtidige og lovlige anvendelse af ejendommen, eksempelvis til landbrug. Hvorvidt udlæggene omsættes til byggemodnede sommerhusgrunde kan derfor afhænge af flere faktorer og ikke alene efterspørgslen efter sommerhuse. Endvidere kan en ukendt faktor være placeringen af både udlæg, grunde og sommerhuse spille en rolle. Som nævnt blev udlæggene i landsplandirektiverne placeret bag eksisterende sommerhuse og dermed ikke umiddelbart på de mest attraktive placeringer, hvilket derfor også kan have en betydning.

# 14 INTERVIEW

I nærværende kapitel analyseres de tre interviews, hvis output indgår som empiri i *assessment*-delen. Der er foretaget interviews af én ressourceperson, Anna Studsholt, og to interviews af embedsmænd fra henholdsvis Morsø og Aalborg Kommune. Baggrunden for udvælgelsen af de interviewede fremgår af Afsnit 9.3.1, *Planlægning, form og struktur*. Analysen er struktureret i tre dele, der tilsammen indeholder de otte initiativer;

- Ophævelse af kystnærhedszonen (initiativ 1),
- mulighed for flere sommerhusudlæg (initiativ 2) og
- lempede landzoneregler (initiativ 3-8).

De lempede landzoneregler behandles samlet i det følgende, da flere af initiativerne er overlappende, og det forventes at respondenterne lettere kan vurdere landzoneændringerne samlet. Afslutningsvis inddrages udtalelser fra Mette Preisler, afdelingsleder i Rudersdal Kommune, for at medtage en kommune, der oplever stort pres på landzonen. Heraf afdækkes den samlede dobbelt-deregulering af kystområderne, hvorved analysens formål er at bidrage med empiri til *assessment*-delen og udfyldelse af *impact assessment matrix*. De anvendte spørgeguides til interviewene er at finde i *Bilag C*. De transskriberede interviews er at finde på Bilag-CD, hvis indhold fremgår af *Bilag A*. Når interviewpersonerne i det følgende citeres, henvises til side og linjenummer i de enkelte transskriberede interviews, f.eks. side to, linje frem: (s. 2, l. 5).

## 14.1 OPHÆVELSE AF KYSTNÆRHEDSZONEN

Respondenterne er her adspurgt, hvorvidt kystnærhedszonen opleves at sætte unødige begrænsninger for vækst og udvikling i kommunerne, og hvilke muligheder for udvikling i kystnærhedszonen ophævelsen vil medføre for lokal udvikling og regulering. Embedsmændene er adspurgt hvorvidt de opfatter initiativet som positivt i et reguleringsøjemed.

### RESSOURCEPERSON, ANNA STUDSHOLT

Indledningsvis understreger Anna Studsholt, at kystnærhedszonen er en *planlægningszone* og *ikke* en *forbudszone*, hvilket ligeledes fremgår af projektgruppens juridiske analyse. Til spørgsmålet om, hvorvidt kystnærhedszonen sætter unødige begrænsninger for udvikling i kommunerne, vurderer hun derfor således; ”[...] *det gør den ikke, fordi det jo ikke er en forbudszone, men en planlægningszone.*”. (s. 1, l. 4) I forlængelse heraf nævner hun, at der findes mange eksempler på projekter, som er blevet gennemført i kystnær-

hedszonen. Samtidig eksisterer mange uudnyttede byggemuligheder og flere eksempler på projekter, som aldrig er blevet til noget:

*"[...] der er så mange byggemuligheder i forvejen, som ikke er udnyttet og så mange hoteller, der også har mulighed for at udvide inden for eksisterende rammer, hytter som campingpladser."* (s. 1, l. 6)

Hun vurderer derfor, at hvis kystnærhedszonen ophæves og der gives mulighed for mange nye udlæg uden at eksisterende muligheder udnyttes, så bliver *leverpostej* smurt tyndere ud. Effekten er dermed, at projekterne inden for kystnærhedszonen bliver fysisk mere spredt, ifølge Studsholt, se Figur 14.1.



**Figur 14.1 - Skitse over mulig territorial effekt, hvor eksisterende udvidelsesmulighed ikke anvendes, men der i stedet foretages helt nye udlæg. Herved spredes bebyggelsen.**

Studsholt betvivler helt grundlæggende, hvorvidt der eksisterer et behov for bebyggelse eller projekter inden for kystnærhedszonen; *"Hvis der var et behov for at bygge en hel masse nyt, så var det allerede bygget."* (s. 1, l. 17). Hun henviser her til de eksisterende udvidelsesmuligheder og ikke-gennemførte projekter, hvorfor hun ikke ser meget mening i at fjerne planlægningszonen. Hun ærgrer sig samtidig over, at der ikke længere vil være krav til kommunerne om at lave en særlig grundig planlægning i kystområderne og tænke sig ekstra grundigt om og argumentere for eventuelle projekter. Der vil derfor uundgåeligt opstå nogle *øjebæer* og nogle få helt *skøre* projekter, som man vil fortryde i mange år frem, vurderer Studsholt.

Kommunerne kan i situationer komme til at mangle regulering til at afvise uønskede projekter, hvor kystnærhedszonen før kunne anvendes som argumentation, ifølge Studsholt. I forlængelse heraf kan det i situationer være rart for kommunerne at kunne henvise til områder i kystnærhedszonen, hvor bebyggelse er helt eller delvist udelukket. Studsholt henviser her til opdelingen af zonen i A, B og C-områder anvendt af de tidligere amter i regionplanerne. (Regionplanudvalget, u.d.) I dag kan kommunerne dog ikke anvende inddelingen til "automatisk" at afslå eller beslutte udvikling i et område. (By- og Landskabsstyrelsen, 2010, p. 22) Studsholt sammenligner kystnærhedszonen med erhvervsområder; begge områder, der giver visshed, restriktioner og fordele i planlægningen, som er ens for alle. Dette giver ifølge Studsholt en tryghed for grundejerne i kystnærhedszonen.

Nogle grundejere og developere vil se negativt på en ophævelse af zonen, da der er risiko for at bunden bliver slået ud af markedet på grund af de i forvejen mange eksisterende



muligheder. Andre vil *se julelys* og være begejstrede for nye udviklingsmuligheder, vurderer Studsholt.

På baggrund af sin erfaring inden for planlægning vurderer Anna Studsholt at planlæggerne i kommunerne uden tvivl er professionelle nok til at sikre en god og grunddig planlægning i kystområderne, også i en situation uden kystnærhedszonen. Hendes bekymring ligger derfor hovedsageligt i kommunalpolitikernes objektivitet:

*"[...] jeg tror ikke politikerne har armslængdeprincippet til at kunne finde ud af det. Det er jeg faktisk meget nedslået omkring."* (s. 4, l. 32)

Som nævnt synes hun derfor at en ophævelse af kystnærhedszonen vil være uheldigt, og henviser til at store dele af kysterne allerede er bebyggede og at det langsigtede dermed er at beskytte de *sidste lunser*, der er tilbage i kystnærhedszonen.

### **MORSØ KOMMUNE, CHEF FOR NATUR OG MILJØ, ARNE KIRK**

I overensstemmelse med Anna Studsholt udtaler Arne Kirk, at de i Morsø Kommune har planlagt og godkendt mange projekter inden for kystnærhedszonen. På baggrund af Kirks 30 års erfaring med planlægning i både Morsø Kommune og tidligere Sallingsund Kommune understreger han, at kystnærhedszonen ikke har sat en stopper for udvikling:

*"Jeg kan simpelthen ikke komme i tanke om et projekt eller et vækstprojekt, der er blevet bremset."* (s. 4, l. 17)

Alligevel anser Kirk ophævelsen af kystnærhedszonen som et positivt tiltag. Han vurderer dog ikke, som regeringens vækstpakke lægger op til, at en ophævelse vil medføre udvikling og investeringer:

*"Vi kan rede tæpper ud for investorer, men der skal komme nogen og investere og de står altså ikke i kø, selvom kystnærhedszonen ikke er her."* (s. 2, l. 24)

I forlængelse heraf uddyber han, at det ifølge ham ikke er Planloven, der har skabt udkantsproblematikken, og at kystnærhedszonen ikke ændrer på at investorer ikke står i kø i Morsø Kommune.

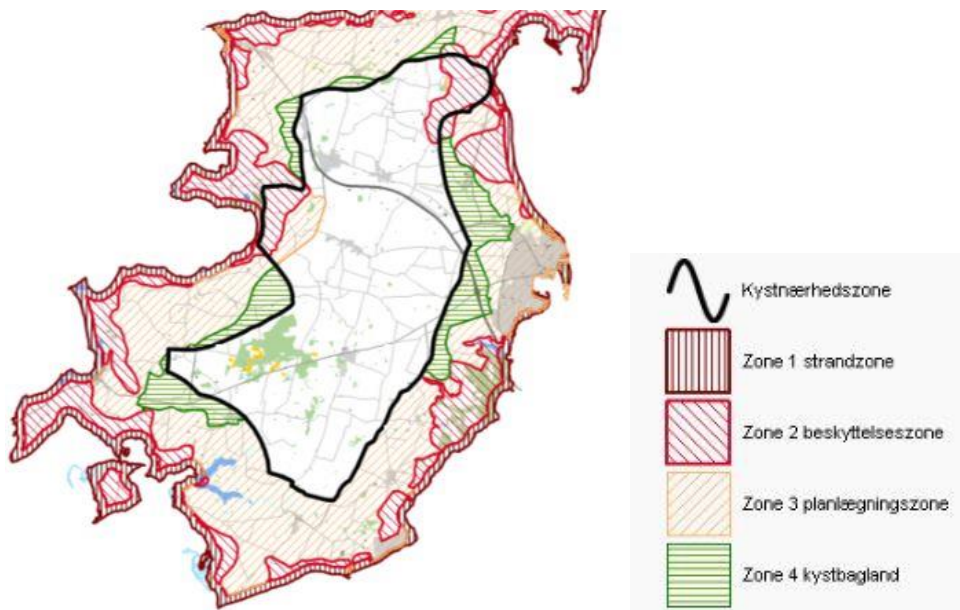
Arne Kirk udtaler alligevel, at kommunen konstant føler sig *bundet* og udfordret i planlægningen, hvorfor kystnærhedszonen opfattes som et *irritationsmoment* i planlægningen og altså ikke som en begrænsning for investering, vækst og udvikling. Kommunen savner selv at have den fulde planlægningskompetence til at planlægge i deres område, uden at staten skal inddrages, hvilket opfattes som værende for centraliseret. Problematikken handler dermed i høj grad om følelsen af at være *herre i eget hus*, som Kirk formulerer det.

Hvad angår muligheder for regulering i kystområderne, vurderer Kirk det ikke problematisk uden kystnærhedszonen, og han henviser til mulighederne i både lokalplanlægningen, kommuneplanlægningen og peger bl.a. på beskyttede områder og beskyttelseslinjer, der i forvejen sætter restriktioner i kystområderne. Hans indtryk er i forlængelse heraf, at langt

de fleste kommuner har lyst til at lave god planlægning, og han understreger kommunalbestyrelsens interesse i at skabe gode løsninger samt deres stolthed over det særlige landskab;

*”Der er jo ikke nogen der har større interesse end kommunalbestyrelsen, for at dét her, det skal være et godt samfund.” (s. 10, l. 22)*

Kirk kritiserer desuden kystnærhedszonen for at være mere eller mindre *tilfældig* og *firkantet*, da dele af zonen indeholder landskaber, der ikke er orienteret imod kysten. Af denne grund har kommunen da også i sin kommuneplan valgt at inddele kystnærhedszonen i fire zoner, hvoraf den ene betegnes som *kystbaglandet*, se Figur 14.2. Zoneinddelingen er udarbejdet på baggrund af landskabskaraktermetoden og *kystbaglandet* foreslås af kommunalbestyrelsen undtaget af kystnærhedszonen. (Morsø Kommune, 2013 a)



**Figur 14.2 – Udsnit af Morsø Kommunes Kommuneplan 2013-2025, Hovedstruktur og Retningslinjer, Kystnærhedszonen. (Morsø Kommune, 2013 a)**

Overordnet vurderer Arne Kirk, at en ophævelse af kystnærhedszonen vil medføre bedre og mere helhedsorienterede løsninger med kvalificerede analyser i Morsø Kommune. Han nævner bl.a. problemer med udvikling af Nykøbing, der har en udfordrende placering i bugten. Byudvikling skal som udgangspunkt ske ind i landet, men her er hovedsageligt store landbrugsejendomme og industriområder, hvorfor området ikke er særligt veloplagt. Kommunen har dog fået at vide af planstyrelsen, at byudviklingen langs med kysten ikke kan forventes. Arne Kirk uddyber derfor; *”Havde man ikke haft kystnærhedszonen, så ville man jo naturligt lægge byen i forlængelse af der, hvor der er kyst.”* (s. 2, l. 13). Udviklingsbehovet er dog først opstået nu, da gamle udlæg har kunnet opfylde behovet indtil i dag, og udviklingen er derfor planlægningsmæssigt ikke efterprøvet.

## PLANLÆGGER I AALBORG KOMMUNE, ANNE-VIBEKE SKOVMARK

Anne-Vibeke Skovmark vurderer ligesom Arne Kirk, at kystnærhedszonen ikke har sat begrænsninger for vækst og udvikling;

*”Det vi må sige er, at vi ikke har haft de store problemer i forhold til kystnærhedszonen, som den er nu. Vi synes vi har haft de planlægningsmæssige og funktionelle begrundelser for det, vi har villet.” (s. 3, l. 15)*

Derfor tror hun heller ikke, at den overordnede planlægning vil blive meget anderledes, hvis kystnærhedszonen ophæves. Ud fra et planlægningsmæssigt synspunkt vurderer hun dog, at det vil være uheldigt at ophæve den; *”Jeg synes man skal beskytte vores kyster, og vi skal passe på ikke at få dem plastret til.” (s. 5, l. 17)*. I forlængelse heraf lægger hun vægt på, at kystnærhedszonen er en planlægningszone og ikke en forbudszone, hvilket er i overensstemmelse med udtalelsen fra Anna Studsholt:

*”Har man de planlægningsmæssige og funktionelle begrundelser for at placere projekterne – så er det fint.” (s. 5, l. 19)*

Skovmark påpeger, at Aalborg Kommune er en stor bykommune, hvorfor der ikke har været det samme behov for at udnytte områder i kystnærhedszonen. Et behov, som der dog kan være i nogle udkantskommuner, med formålet at profilere sig med større kystnære projekter og dermed tiltrække borgere eller besøgene, ifølge Skovmark. En type projekter, der netop ses at være blevet dispenseret til ved forsøgsordningen med de ti kystforsøgsprojekter.

Der er et enkelt tilfælde, hvor kystnærhedszonen har medført udfordringer; ved Feriecentret Koldkær ved Hals. Her har der været et ønske om at omdanne centret til et sommerhusområde på grund af økonomiske problemer, hvilket altså ikke har kunnet lade sig gøre. Endeligt vurderer Skovmark, at en ophævelse af kystnærhedszonen godt kan medføre et større pres på kystområderne, da der ikke længere vil eksistere den samme lovgivningsmæssige binding. Kommunen er dog *”[...]ikke blevet banket på døren hele tiden med projekter i kystnærhedszonen.” (s. 7, l. 33)*, hvorfor effekten vurderes tvivlsom.

## 14.2 MULIGHED FOR FLERE SOMMERHUSUDLÆG

Respondenterne er her adspurgte, hvordan muligheden for flere sommerhusudlæg generelt vurderes. Embedsmændene er adspurgte, hvorvidt den respektive kommune kunne forestille sig at udnytte denne nye mulighed.

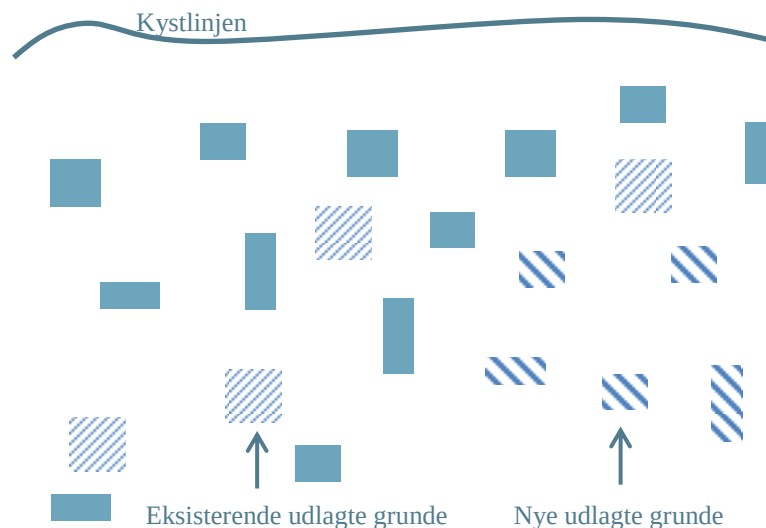
### RESSOURCEPERSON, ANNA STUDSHOLT

Anna Studsholt er negativt stemt over for at give nye muligheder for at udlægge sommerhuse og understreger, at sidst dette skete ved lovændringen fra 2004, så blev bunden slået ud af sommerhusmarkedet:

*"Det var jo ikke fordi der var et behov at man udlagde dem, det var bare fordi nu skulle man gøre det. På det tidspunkt hvor man udlagde de 8.000 nye, var der 30.000 ledige grunde i hele Danmark. 30.000, og der var ca. 10.000 i Nordjylland." (s. 5, l. 6)*

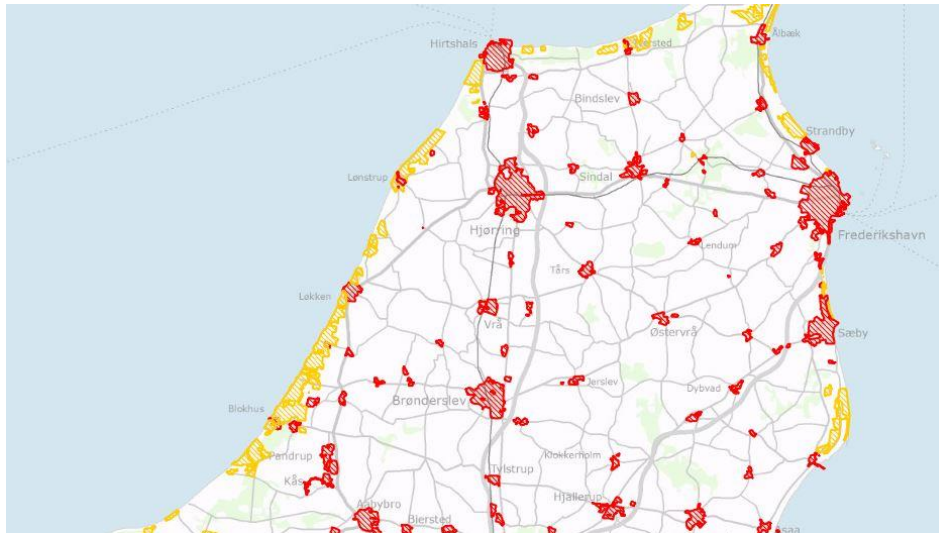
Hun vurderer samtidig, at der ligesom ved de tidligere udlæg i dag ikke er behov for nye sommerhusudlæg på grund af en manglende efterspørgsel. Hun peger på konsekvensen ved at udlægge nye; *"[...] hvis du udlægger alt for meget, så bliver usikkerheden jo stor."* (s. 5, l. 24). For at undgå uheldige konsekvenser og overudbud bør man i stedet fjerne nogle af de uudnyttede udlæg, før man begynder at udlægge nye, anbefaler Studsholt. Anbefalingen lægger sig dermed op ad de allerede eksisterende bestemmelser i Planlovens § 11 f, stk. 2, hvor kommunalbestyrelsen ved revision af kommuneplanen skal ophæve ikke-aktuelle arealreservationer i kystområderne. Dette gælder dog kun større enkeltanlæg, herunder bl.a. feriehoteller eller industrianlæg. Formålet er at sikre udnyttelse af de allerede udlagte arealer og dermed begrænse nye udlæg og anlæg. (Anker, 2013, pp. 254-255)

I forlængelse heraf påpeger Studsholt den mulige konsekvens ved at udlægge flere sommerhuse; *"Man spreder leverpostejnen ud i et meget tyndt lag [...]"* (s. 4, l. 21), hvilket skal forstås på den måde, at hvis flere sommerhuse udlægges risikeres det, at nye og attraktive udlæg udnyttes til fordel for eksisterende udlæg. Der opstår dermed risiko for, at sommerhusene i højere grad bliver spredt ud i kystområderne, se Figur 14.3.



**Figur 14.3 - Skitse over mulig territorial effekt ved at muliggøre udlæg af nye sommerhusområder. I stedet for at udnytte eksisterende udlagte grunde i sommerhusområderne, så udlægges nye grunde. Den bebyggelse der foretages, spredes derfor mere og fører til sporadisk bebyggelse.**

Hun understreger, at sommerhusområderne allerede *"[...] ligger som havregryn ud over store dele af vores kyst, specielt fra Rødhus og nord på."* (s. 4, l. 22), se Figur 14.4. Endvidere udtrykker hun bekymring for, hvordan politikerne i kommunerne vil udnytte en eventuel ny mulighed for sommerhusudlæg, understøttet af et eksempel fra Brovst Kommune, hvor man forsøgte at udlægge sommerhuse i store fredede arealer.



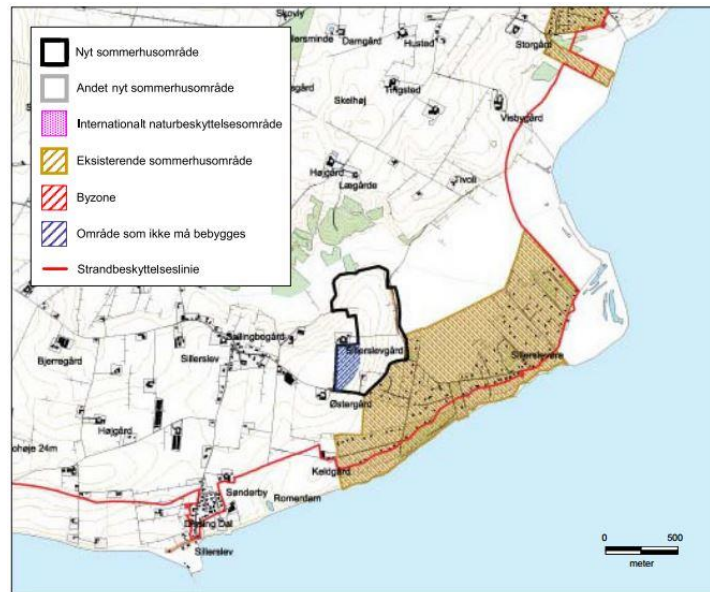
**Figur 14.4 – Udsnit af zonekort af Nordjylland fra *kort.plansystem.dk*. Gule områder markerer sommerhusområder og røde byzone.**

De få huller i sommerhusområderne langs kysten vurderes af Studsholt at skyldes fredede områder og statsskove, hvilket her har forhindret flere sommerhusudlæg; ”[...] ellers ville man simpelthen få lagt det ud over det hele.” (s. 4, l. 28).

### **MORSØ KOMMUNE, CHEF FOR NATUR OG MILJØ, ARNE KIRK**

Morsø Kommune fik mulighed for at udlægge 74 nye sommerhusgrunde i Sillerslev igennem landsplandirektiv fra marts 2007, *Landsplandirektiv for 14 sommerhusområder i kystnærhedszonen i Region Nordjylland*, se udsnit på Figur 14.5. (Miljøministeriet, 2007) Det fremgår af Morsøs Kommuneplan, at området er udlagt i kommuneplanramme nr. 19.S.10 med mulighed for 74 sommerhuse, men området er stadig ikke lokalplanlagt ifølge *plansystem.dk*. (Morsø Kommune, 2013 b, p. 391) Hele området er ejet af én person, der på nuværende tidspunkt ikke har udtrykt ønsker om at udstykke grundene, hvor Arne Kirk konkluderer; ”[...] hvis han havde vurderet, at det her kan udvides og sælges inden for kort tid, så havde han gjort det [...]” (s. 6, l. 3), hvilket understreger, at der siden udlægget ikke har været en tilstrækkelig efterspørgsel til, at udstykninger og salg har fundet sted.

Til spørgsmålet om hvorvidt Morsø Kommune kunne være interesseret i evt. nye sommerhusområder svarer Arne Kirk bekræftende, da kommunen ”[...] har nogle sommerhusområder, der godt kunne udvikles noget mere.” (s. 5, l. 20).



**Figur 14.5 – Udsnit af Landsplandirektiv marts 2007. Mulighed for udlæg af 74 nye sommerhusgrunde bag eksisterende sommerhusområde i Sillerslev. (Miljøministeriet, 2007)**

I forbindelse hermed understreger han dog, at til trods for at kommunalbestyrelsen evt. fik mulighed for udlæg af nye sommerhusudlæg eller huludfyldning ved eksisterende områder, ”[...] så er det jo ikke ensbetydende med, at man siger, det vælter frem med sommerhusgrunde.” (s. 6, l. 8). Dette skyldes kommunens udkantsproblematikker; ”Der er ingen aktuelle aktører, der står på spring for lige at investere.” (s. 7, l. 3). Til trods for manglende efterspørgsel og investorer til sommerhuse velkommer Arne Kirk altså muligheden for, at kommunen får mulighed for nye udlæg. Af planlægningsmæssige grunde vurderes dette at kunne medføre bedre helhedsløsninger, og overordnet så ønsker kommunen ”[...] så meget selvbestemmelse som muligt.” (s. 6, l. 11).

# PLANLÆGGER I AALBORG KOMMUNE, ANNE-VIBEKE SKOVMARK

Anne-Vibeke Skovmark vurderer ikke umiddelbart et behov i kommunen for flere sommerhusområder, og der er derfor heller ikke arealer der ligger ”klar” til at blive udlagt til sommerhusområder. De vil dog i kommunen undersøge muligheden, hvis planlovsændring realiseres. Det fremgår desuden af Aalborg Kommunes retningslinjer i kommuneplanen, at der er en restrummelighed på i alt 1.792 sommerhuse i kommunen, pr. 23-11-2009, hvorfor der allerede eksisterer muligheder i sommerhusområderne. (Aalborg Kommune, 2009)

Et konkret eksempel på, at kommunen kunne få glæde af muligheden for nye sommerhusudlæg er ved feriecentret i Koldkær nord for Hals, som har haft økonomiske problemer. Her har ønsket været at omdanne feriecentret til sommerhuse, men grundet placeringen inden for kystnærhedszonen har det ikke kunne lade sig gøre, se Figur 14.6.





**Figur 14.6 – Koldkær Feriecenter omgivet af to sommerhusområder (gul) nord for Hals i Aalborg Kommune. Kortudsnit fra kort.plansystem.dk**

Skovmark ser her potentialet i at udnytte det, der allerede eksisterer;

*”Når det er noget der er bygget, så hellere få det brugt ordentligt så det kan vedligeholdes og se pænt ud.” (s. 6, l. 16)*

I eksemplet vil ændringen altså kun medføre en omdannelse af eksisterende bebyggelse og ikke et direkte nyt udlæg. Der er samtidig ikke konkrete planer om nye sommerhusudlæg andetsteds i kommunen, hvilket kan skyldes den eksisterende restrummelighed.

### 14.3 LEMPEDE LANDZONEREGLER

Til de lempede landzoneregler er respondenterne adspurgt, hvilke effekter ændringerne vurderes at få for bebyggelsen i kystområderne samt om landzonebestemmelserne opfattes som et tilstrækkeligt reguleringsværktøj til kystområderne.

#### RESSOURCEPERSON, ANNA STUDSHOLT

Overordnet set er Anna Studsholt kritisk over for de lempede landzoneregler. Hun vurderer ikke, at ændringerne vil medføre den ønskede vækst i yderområderne: *”Jeg er meget skeptisk over for, om der vil ske noget.”* (s. 14, l. 34) og hun tvivler igen på, hvorvidt der reelt eksisterer et behov. Til trods for at Studsholt vurderer, at der ikke vil ske det store, påpeger hun risikoen for, at der rundt omkring vil opstå enkelte *øjebæer* på grund af de lempede regler og driften mod kystnærheden. I forlængelse heraf understreger hun, at det i høj grad er et æstetisk spørgsmål og et spørgsmål om hvad vi vil med landskabet og kulturlandskabet. Hun vurderer, at initiativerne kan medføre en større grad af tilfældigheder i bebyggelsen i landzonen hvad angår placering og mængde af bebyggelse: *”Skal det være tilfældigheder eller skal vi have lidt styr på det?”* (s. 12, l. 31).

Studsholt peger bl.a. på, at der kan opstå nogle muligheder for byggeri på bakketoppe, hvilket særligt kan få effekt igennem initiativ 7 og 8 i *scoping*-listen. Samtidig påpeger hun initiativ 6 (virksomheders mulighed for at udevide med 500 m<sup>2</sup>), hvor formålet indtil videre har været, at det åbne land kunne fungere som en kuvøse med billige bygninger for mindre nystartede virksomheder. Hvis de derefter skulle udvide, ville de på grund af bestemmelseerne skulle flytte til de planlagte industriområder. Bestemmelsen er liberaliseret flere gange og ændringen går derfor i bund og grund imod formålet og muliggør, at flere større virksomheder forbliver i det åbne land og ikke i de i kommuneplanen planlagte og udpegede industriområder.

Endeligt vurderer Studsholt, at hvis der er nogle ”spilleregler” (landzonebestemmelser), der er en lille smule stramme, så undgås konflikter; *”Både landskabsmæssigt, men også miljømæssigt.”* (s. 13, l. 23). Det skaber sikkerhed om, hvad der gælder hvor og skaber dermed mindre uforudsigelighed. *”Hvis du må alt, så er folk der har handlet i god overensstemmelse med tingene, de sidder jo med skægget i postkassen og deres ejendomme bliver jo mindre værd osv. osv.”* (s. 13, l. 24). En væsentlig effekt, som Studsholt påpeger, er dermed at lempede landzoneregler i højere grad kan medføre en uforudsigelighed i kystområderne, hvilket bl.a. kan medføre nabogener, landskabsmæssigt som miljømæssigt.

### **CHEF FOR NATUR OG MILJØ I MORSØ KOMMUNE, ARNE KIRK**

Overordnet set vurderer Arne Kirk ikke, at de lempede landzonebestemmelser vil få de store konsekvenser for kystområderne i Morsø Kommune; *”Her ude i udkantsområderne, tror jeg det bliver meget lidt.”* (s. 8, l. 28). Dette begrundes med, at der i kommunen stadig eksisterer uudnyttede sommerhusgrunde, byggegrunde og to feriehotelreservationer inden for kystnærhedszonen.

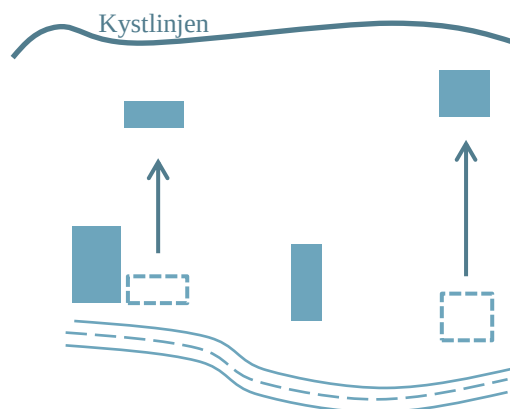
I forbindelse med udvidelsesmuligheder af boliger med 500 m<sup>2</sup> (initiativ 5) vurderer Kirk, at de fleste alligevel får landzonetilladelse, hvorfor ændringen ikke vil få væsentlige effekter. Han peger samtidig på, at der i dag allerede er *”[...] rigtig gode muligheder for at udnytte tiloversblevne landbrugsbygninger [...]”* (s. 5, l. 4), og at der i kommunen er masser af bygninger, hvori der kunne etableres erhverv. Igen begrundes initiativerne at få meget lille betydning: *”Men virksomhederne er her jo ikke.”* (s. 5, l. 6).

### **PLANLÆGGER I AALBORG KOMMUNE, ANNE-VIBEKE SKOVMARK**

Anne-Vibeke Skovmark er skeptisk over for hvor store ændringer lempelserne i landzonen reelt vil få, men vurderer samtidig også, at kommunen kan komme til at mangle reguleringsværktøjer i nogle situationer; *”[...] der [kan] måske komme nogle pudsige projekter, afhængig af hvordan man ser det.”* (s. 4, l. 7). Hun henviser her til, at der kan opstå situationer, hvor enkeltejendomme kan flyttes i det åbne land mod udsigt, og at der kan opstå *strandvejsvillaer* langs nogle veje inden for kystnærhedszonen, hvilket ikke er *særlig heldigt*, ifølge Skovmark. Det er her særligt initiativ 7 fra *scoping*-listen, hvoraf nybyggeri ved landbrug ikke længere omfattes af 20-meter reglen, hvilket kan opfattes pro-



blematisk. Skovmark understreger: ”Det giver nogle muligheder, i hvert fald for grundejeren.” (s. 10, l. 20), hvilket er skitseret på Figur 14.7.



Figur 14.7 – Skitse over muligheder for flytning af bygninger tættere på kystlinjen som følge af initiativ 7 og 8

At de nye regler kan give muligheder for *huludfyldning* eller *afrunding af en by*, vurderer Skovmark dog fornuftigt. Hun understreger samtidig, at de endelige effekter af vækstudspillet i høj grad afhænger af, hvorledes lovforslaget formuleres.

## 14.4 RUDERSDAL KOMMUNE

Rudersdal Kommune på Nordsjælland er en kommune beliggende i det nordlige Storkøbenhavn langt fra udkant danmark. Kommunen har både større og mindre byer, men har stadig landzone og natur som bl.a. fredninger hjælper med at bevare. (Rudersdal Kommune, 2014)

Mette Preisler er afdelingschef for Byplan i Rudersdal Kommune og giver igennem et interview med Landinspektøren udtryk for at kommunen oplever et stort pres på landzonen, da mange er interesserede i at udnytte landzonen. Preisler mener, at selv enkelte projekter og enkeltejendomme kan have en negativ påvirkning af kommunens planlægning og en lempelse af landzonereglerne derfor yderligere vil udfordre kommunens administration af landzonen. Rudersdal Kommune administrerer landzonereglerne restriktiv for at sikre en god beboelseskommune, hvilket problematiseres ved lempelsen, vurderer Preisler. Preisler mener ikke, at landzonereglerne er en begrænsning for kommunen, som regeringens vækstudspil ellers lægger op til, men nærmere et værktøj til at styre udviklingen:

*”Landzonetilladelser er et redskab, som vi bruger flittigt til at regulere ejendomme og bebyggelser i Rudersdal Kommune i den retning kommunen som helhed har brug for.”* (Landinspektøren, 2016, p. 8)

Særligt initiativ 5 og 6, hvor der uden landzonetilladelse kan udvides op til 500 m<sup>2</sup> for helårsbeboelse og udvides med 500 m<sup>2</sup> for virksomheder, vurderer Preisler problematisk. Kommunen har i forvejen givet afslag til udvidelser, der ved vækstudspillets gennemførelse, kan forventes opført uden landzonetilladelse. (Landinspektøren, 2016, p. 8)

## 14.5 OPSAMLING

Studsholt påpeger at kystnærhedszonen er en planlægningszone og derfor ikke sætter unødige begrænsninger for kommunernes udvikling. Der er i forvejen mange muligheder for at udvikle i kystnærhedszonen, og der ikke et behov for yderligere muligheder. Ophævelsen kan derimod medføre at der opstår øjebæer, og at kommunerne vil mangle reguleringsværktøjer. Heller ikke Skovmark eller Kirk mener, at kystnærhedszonen udgør en unødigt begrænsning og de projekter der ønskes gennemført, er mulige igennem en planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse. Kirk mener ikke, at Planloven eller kystnærhedszonen har skabt udkantsproblematikken, og en deregulering vil ikke afhjælpe den, da der ikke er nogen virksomheder til at udnytte ændringerne. Dog kan kravene være irritationsmomenter og en øget planlægningskompetence igennem bl.a. en ophævelse af kystnærhedszonen bydes derfor velkommen af Kirk, der mener, at det kan medføre flere helhedsløsninger i Morsø Kommune. Skovmark mener derimod, at en ophævelse af kystnærhedszonen vil få en uheldig effekt, og at det er nødvendigt at beskytte kysterne, selv om investorerne på nuværende tidspunkt ikke står i kø.

Der er ikke noget behov for at udlægge nye sommerhusområder, eftersom restrummeligheden i forvejen er stor, vurderer Studsholt. Sådanne udlæg vil alene skabe usikkerhed og leverpostej vil blive spredt tyndere ud og mere sporadisk bebyggelse vil dermed opstå. Kirk mener ligeledes, at der ikke på nuværende tidspunkt er efterspørgsel efter sommerhusgrunde, men konstaterer alligevel, at enkelte sommerhusområder i Morsø Kommune godt kan udvides yderligere. Heller ikke Aalborg Kommune har behov for yderligere sommerhusområder, vurderer Skovmark. Skovmark bemærker dog, at eksisterende bebyggelses omdannelse til sommerhusområder kan være interessant i modsætning til helt nye udlæg, eksemplificeret ved Koldkær Feriecenter.

Studsholt mener ligeledes ikke, at der er et behov for at deregulere landzonereglerne, og hun er kritisk overfor lempelserne. Lempelserne vil i stedet skabe stor usikkerhed, og de kan skabe både landskabsmæssige og miljømæssige nabogener. Kirk vurderer ikke, at ændringerne vil få den store effekt i yderkommunerne, da der i forvejen er eksisterende muligheder, der ikke er blevet udnyttet, og der ligeledes er gode muligheder i de eksisterende landzoneregler. Heller ikke Skovmark mener, at landzonelempelserne vil få den store effekt, men vurderer, at det kan skabe et øget pres på kystområderne, og at der bl.a. kan opstå strandvejsvillaer som følge heraf.

Preisler fra Rudersdal Kommune frygter derimod dereguleringen af landzonen, da kommunen allerede nu oplever et stort pres på landzonen. Landzonereglerne er ikke en begrænsning for kommunen, men et værktøj til at styre udviklingen, vurderer Preisler. Derfor vil en lempelse af landzonereglerne udfordre landzoneadministrationen.

# 15 INTERESSE- ORGANISATIONER

I det følgende kapitel inddrages en række supplerende udtalelser fra interesseorganisationer, der kan bidrage til analysen af initiativernes territoriale effekter. Interesseorganisationer kan have værdifuld viden og indsigt, der kan være væsentlig at inddrage i vurderingen af territoriale effekter. Der er i denne forbindelse udpeget fire væsentlige organisationer med overordnede interesser, der alle har officielle udmeldinger i forhold til vækstudspillet. De udvalgte interesseorganisationer er Kommunalteknisk Chefforening (KTC), Danmarks Naturfredningsforening (DN), Kommunernes Landsforening (KL) og Landdistrikternes Fællesråd (LF). Mere sektorspecifikke interesseorganisationer som Horesta, Landbrug og Fødevarer, Dansk Turismefremme og lignende er ikke medtaget, fordi de er vurderet ikke at bidrage med mere overordnede vurderinger af vækstudspillet, og at de delvist er repræsenteret igennem de udpegede interesseorganisationer. KTC og KL repræsenterer den regulerende myndig, som vækstudspillet påvirker, da de begge bevæger sig inden for den kommunale sfære, mens LF og DN repræsenterer henholdsvis udvikling og bevaring. Flere af udmeldingerne fra organisationerne har dog en stærk politisk karakter og er samtidig meget overordnede i forhold til *hele* vækstudspillet. Deres bidrag til *assessment*-delen er derfor begrænset og anvendes som supplerende empiri. Særligt KTC har dog en mere nuanceret vurdering af mulige effekter. De fire interesseorganisationer repræsenterer både positive og negative synspunkter på vækstudspillet, hvoraf KL og LF repræsenterer positive synspunkter, mens KTC og DN repræsenterer negative synspunkter. Hver interesseorganisation behandles individuelt, hvor organisationen indledningsvist præsenteres efterfulgt af dennes officielle udmelding om regeringens vækstudspil.

## 15.1 KOMMUNALTEKNISK CHEFFORENING

Kommunalteknisk Chefforening (KTC) er en organisation bestående af topchefer fra den kommunaltekniske sektor, herunder kommunale direktioner, fagchefer og afdelingsledere. KTC får sin indflydelse igennem sine medlemmer og søger at være et udviklingsforum for sine medlemmer. (KTC, 2016)

I et åbent brev fra KTC til medlemmerne af Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg, vurderer KTC nogle af de mulige effekter, som vækstudspillet forventes at få, særligt inden for de lempede landzoneregler. (KTC, 2015) Overordnet vurderer foreningen følgende om vækstudspillet:

*"Resultatet af regeringens vækstudspil vil skabe usikkerhed for borgere og virksomheder, fordi der kan opstå nabogener, spredning af ny bebyggelse uden hensyn til omgivelserne, og ødelæggelse af store landskabsværdier."* (KTC, 2015)

KTC henviser til *scoping*-listens initiativ 7, hvoraf de frygter, at det nye retskrav vil medføre uheldige placeringer af driftsbygninger i landskabet, f.eks. på bakketoppe. Da det ikke længere vil kræve landzonetilladelse at opføre dem længere end 20 meter væk fra eksisterende bebyggelser, vurderer KTC, at det kan gå ud over naboer i forhold til udsigt eller lugtgener. Endvidere kritiseres initiativ 5 og 6, der begge øger udvidelsesmulighederne for boliger og erhverv uden landzonetilladelse. Fordelen ved landzonetilladelsen er, ifølge KTC, at der kan stilles krav i forhold til tilpasning af byggeri i landskabet og hensyn til naboer. Det vurderes af foreningen, at dette særlig vil give problemer i de *bynære landzonearealer*, da der her typisk er et større pres på grund af billige boliger og erhvervsmuligheder. Effekterne vil medføre *"[...] skæmmende og utilpasset byggeri med store genevirkninger for naboer og omgivelser [...]"*. (KTC, 2015) Disse kritikpunkter er i høj grad enslydende med Anna Studsholts vurderinger angående risiko for tilfældige bebyggelser samt landskabsmæssige og miljømæssige konflikter, jf. Afsnit 14.3, *Lempede landzoneregler*.

Overordnet vurderer KTC, at de nuværende landzonebestemmelser *ikke* er en barriere for vækst, men derimod;

*"[...] et meget fleksibelt instrument til at styre udviklingen i det åbne land og sikre de nødvendige hensyn til lokale forhold - og giver kommunerne muligheden for at afveje private interesser mod fællesskabets."* (KTC, 2015)

Heraf ses KTC at komme med konkrete underbyggede vurderinger i forhold til regeringens vækstudspil, der er anvendelige i den videre analyse. Mette Preisler fra Rudersdal kommune ses desuden at udtrykke samme holdning til landzonebestemmelserne som værende et brugbart redskab for kommunens regulering af bebyggelse.

## 15.2 DANMARKS NATURFREDNINGSFORENING

Danmarks Naturfredningsforening (DN) er en natur- og miljøorganisation med frivillige medlemmer landet over. DN søger at beskytte naturen og arbejder for et grønt og bæredygtigt Danmark igennem både lokal arbejde, projekter, lobbyvirksomhed og fredninger. (DN, 2016 d)

DN protesterer naturligt imod vækstudspillet initiativer angående liberalisering af Planloven og lempelserne i Naturbeskyttelsesloven. Planloven understreges at være en af de væsentlige love, som beskytter naturen i Danmark. (DN, 2016 b) Foreningen udtrykker desuden deres bekymring i et åbent brev til Erhvervs- og Vækstminister Troels Lund Poulsen. Samlet set mener DN at ophævelsen af kystnærhedszonen og de lempede landzoneregler vil medføre, at der vil opstå øget bebyggelse tættere på kysterne, hvilket er imod foreningens interesser. Ifølge foreningen vil initiativ 5, 6 og 7 fra *scoping*-listen;

*"[...] skade beskyttelsen af vores landskaber, fremme uplanlagt byggeri, og underminere kommunernes mulighed for sammenfattende planlægning. Det fjerner borgernes ret til at blive hørt og klage, og øger risikoen for landsbykonflikter."* (DN, 2016 c)

Vurderingen er dermed sammenfaldende med flere af ovenstående påpegede territoriale effekter; tilfældig bebyggelse, mindre kommunal selvbestemmelse og risiko for naboejere. Foreningen mener, at forslaget til planlovsændringen både er *uheldig* og *kortsigtet*. (DN, 2016 c) DN har desuden udarbejdet en *Kystpolitik*, hvori vigtigheden af kystnærhedszonen bl.a. understreges af hensyn til kystlandskabet og naturinteresser. Det understreges endvidere i politikken, at byggeri og anlæg ved kysterne ønskes tilpasset mest muligt i landskabet, og at byggeri begrænses til det samfundsmæssige nødvendige. (DN, 2012)

DN har et klart fokus på at beskytte naturen og kysterne bedst muligt, og naturligt vil organisationen være mod lempelserne af Planloven. Kritikken af bestemmelserne er dog konkrete og i overensstemmelse med mange af Studsholts udtalelser, jf. Kapitel 14, *Interview*.

### 15.3 KOMMUNERNES LANDSFORENING

Kommunernes Landsforening (KL) er en organisation bestående af alle 98 kommuner i Danmark og har en politisk ledelse. KL støtter kommunernes forvaltning, varetager deres interesser og yder rådgivning igennem både vejledninger, publikationer, pjecer mv. (KL, 2016)

KL er modsat KTC og DN meget positivt stemte over for vækststudspillet og dets initiativer, da det giver mere fleksibilitet i kommunernes planlægning, hvilket stemmer overens med udtalelserne fra Arne Kirk fra Morsø Kommune. Formanden for KL vurderer i denne sammenhæng, at kommunerne godt kan afveje de forskellige hensyn, herunder naturbevaring. (KL, 2015 b) Herudover kommenterer foreningen ikke konkret på de enkelte forslag, men af 32 løsningsforslag med titlen *Danmark i vækst og balance* fremlagt i marts 2015 fremgår foreningens synspunkter på kommunernes planlægning ved kysterne. Publikationen har et lignende formål som regeringens vækstudspil og har dermed til formål at sikre *lokal vækst og udvikling* bl.a. igennem ændringsforslag til Planloven. Foreningen mener, at planlægningen i dag i højere grad også skal understøtte udvikling i de steder af landet der oplever tilbagegang og dermed ikke har behov for at regulere vækst. (KL, 2015 c, p. 5)

Det er foreningens synspunkt, at én af hovedudfordringerne i planlægningen i dag er manglende kommunal planlægningskompetence, hvor der generelt ønskes; *"[...] større lokalpolitisk handle- og råderum på planområdet"*. KL mener, at Planloven generelt trænger til en revurdering, hvilket kommer til udtryk i de 32 løsningsforslag. Hvad angår kystnærhedszonen understreges det, at der blandt kommunerne er enighed om, at de åbne kyster skal bevares. (KL, 2015 c, pp. 6-7) Alligevel foreslår foreningen ændringer i kyst-

nærhedszonen, da denne opleves at sætte begrænsninger for turismeudvikling i kystbyerne;

*”En mulighed er, at der gives mulighed for, at kommuner i højere grad kan sondre mellem forskellene i kystlandskaberne og deres bevaringsværdi, således at de særligt værdifulde kystlandskaber udsættes for særlig beskyttelse, mens mindre værdifulde kystlandskaber reguleres mindre restriktivt.”* (KL, 2015 c, p. 17)

Heraf kan ses ligheder til A, B og C-områdeinddelingen i daværende regionplaner, men også den fysiske planlægning i Morsø Kommune, som netop ønsker, at *kystbaglandet* fritages fra de planlægningsmæssige krav i kystnærhedszonen. Der kan dog stilles spørgsmålstejn ved, hvorvidt dette stemmer overens med, at kommunerne samtidig ønsker at bevare kysterne, som KL ellers udtrykker. Det understreges i Miljøministeriets publikation *Inspiration til planlægning i kystnærhedszonen*, at de bevaringsmæssige interesser gælder i *hele* kystnærhedszonen uagtet om arealet kan ses fra strandkanten eller om der er udsigt ud over havet fra arealet, hvorfor disse arealer ikke nødvendigvis bør opfattes som mindre værdifulde kystlandskaber. (By- og Landskabsstyrelsen, 2010, pp. 18-19) KL foreslår ligeledes en række lempelser i landzonereglerne, herunder genopførselsret af huse ved frivillig nedrivning. (KL, 2015 c)

KL har et stort fagligt potentiale, men er samtidig en politisk ledet organisation med stærke politiske undertoner. Organisationens udtalelser om regeringens vækstudspil er meget overordnede og i trit med regeringens eget udlæg angående mål om kommunal selvbestemmelse og vækst, hvor sidstnævnte ikke er nærmere defineret. KL forholder sig ikke til vækstudspillet i forhold til potentielle territoriale effekter, som vækstudspillet kan medføre.

## 15.4 LANDDISTRIKTERNES FÆLLESRÅD

Landdistrikternes Fællesråd (LF) er en organisation bestående af andre foreninger og organisationer samt regioner, kommuner, landsbyer og enkeltpersoner. LF søger at fremme udvikling i landdistrikterne og få landdistrikterne mere i fokus. (Landdistrikternes Fællesråd, 2016 a)

På linje med KL, så udtrykker LF at kystnærhedszonen sætter begrænsninger; *”Der er et stort vækstpotentiale i hele kystturisme-området, som kunne udnyttes bedre, hvis der blev åbnet op.”* (Landdistrikternes Fællesråd, 2015), hvori der udefineret henvises til de *store begrænsninger*, som kystnærhedszonen menes at udgøre. LF anbefaler derfor, at reguleringen af kystområderne skal være på linje med landzonebestemmelserne, hvilket netop ses at være regeringens forslag. LF mener desuden, at der er behov for flere muligheder i landzonen, herunder for nybyggeri og udvidelse af bolig og erhverv. (Landdistrikternes Fællesråd, 2015)

På baggrund af rådets ønsker, udtrykker de også deres glæde over regeringens vækstudspil og dets initiativer, da de mener, at det uden tvivl vil skabe vækst i landdistrikterne. LF vurderer, at de dele af udspillet med størst potentiale for økonomisk vækst netop er lempelserne af Planloven. (Landdistrikternes Fællesråd, 2016 b) De nærmere effekter af initiativerne vurderes dog ikke konkret af fællesrådet.

LF's bemærkninger om vækstudspillet er af meget overordnet karakter. Som det fremgår, forholder rådet sig alene til de øgede muligheder vækstudspillet vil medføre og ikke potentielle territoriale effekter, mulighederne kan medføre. Der savnes derfor en mere konkret vurdering af vækstudspillet og LF synes ikke at forholde sig til konkrete territoriale effekter.

## 15.5 OPSAMLING

Interesseorganisationerne KL og LF repræsenterer begge positive synspunkter på vækstudspillets initiativer angående ophævelse af kystnærhedszonen og lempelse af landzone-reglerne. Der peges særligt på, at der eksisterer et stort vækstpotentiale, at initiativerne vil skabe vækst og udvikling i landdistrikterne, at kommunerne får mere selvbestemmelse, og at kommunerne i forlængelse heraf er i stand til selv at afveje de forskellige nødvendige hensyn. Der tages dog ikke hensyn til, at flere af initiativerne også medfører mindre kommunal selvbestemmelse i landzonen og generelt fremlægger de to organisationer ingen kritiske synspunkter over for vækstudspillet, men nærmere en bekræftelse af dets formål.

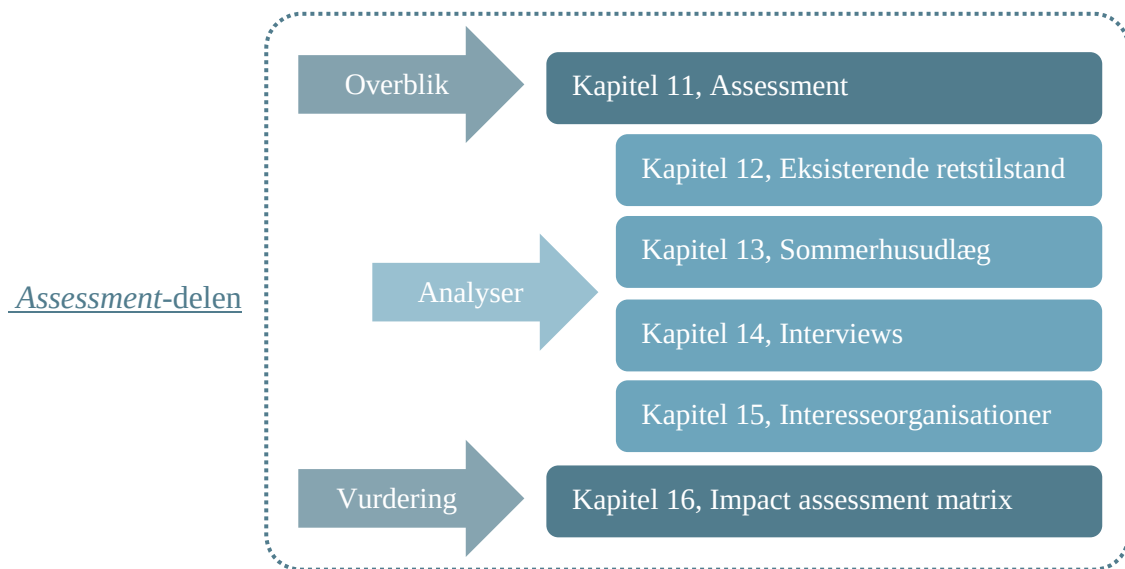
På den anden side repræsenterer KTC og DN de negative synspunkter. Begge foreninger vurderer, at initiativerne vil medføre uheldige effekter; skæmmende og utilpasset byggeri, fremme uplanlagt byggeri og usikkerhed for borgere, hvis ret til at blive hørt forringes. De er samtidig bekymrede for kommunernes reguleringsmuligheder og deres mulighed for sammenfattende planlægning. DN ser derfor initiativerne som *kortsigtede*.





# 16 IMPACT ASSESSMENT MATRIX

Nærværende kapitel er det sjette og sidste kapitel i *assessment*-delen og har en vurderende funktion på baggrund af de fire analyser som illustreret på Figur 16.1. De fire foregående kapitler opsamles, hvilke udgør empirien til forestående vurdering af de territoriale effekter, som *scoping*-listens initiativer kan medføre. I det følgende behandles hvert af de otte initiativer, hvor de relevante vurderinger fra de fire analyser inddrages og vurderes. På baggrund heraf udfyldes *Impact Assessment Matrix* udviklet i Afsnit 10.2, *Impact assessment matrix*, (herefter benævnt 'matricen') for at overskueliggøre de territoriale effekter.



Figur 16.1 - Oversigt over *assessment*-delen, dens analyser og kapitler. Nærværende kapitel udgør "vurderingen" og dermed sidste kapitel i *assessment*-delen.

## 16.1 VURDERING AF INITIATIVERNE

Der foretages i det følgende en opsamlende vurdering af initiativerne på baggrund af de territoriale effekter, der udgør matricens undersøgelsesfelt; *lokal vækst*, *kommunal selvbestemmelse*, *grundejerens retskrav*, *bebyggelse* og *sporadisk bebyggelse*. I forlængelse heraf inddrages yderligere væsentlige pointer, der ikke nødvendigvis kan konkretiseres i de fem territoriale effekter. Argumentationen for hvilke territoriale effekter initiativerne medfører, fremgår af det følgende, mens selve den udfyldte matrice præsenteres afslut-

ningsvist i dette kapitel. Initiativerne behandles som udgangspunkt individuelt, men da flere af de initiativer, der angår landzonebestemmelserne, har samme territoriale effekter, behandles disse under samme afsnit i nedenstående.

### 16.1.1 INITIATIV 1

*Ophævelsen af kystnærhedszonen* er det mest omfattende initiativ blandt de otte og ved indførelsen af initiativet vil arealet som kystnærhedszonen udgør alene administreres efter landzonereglerne. Selvom landzonereglerne ligeledes dereguleres og der dermed er tale om en reelt dobbelt-deregulering, vil vurderingen af ophævelsen af kystnærhedszonen foretages ud fra overgangen fra kystnærhedszonen til landzone, mens yderligere lempelser behandles igennem initiativ 3-8.

Kystnærhedszonen er en planlægningszone og sætter ikke unødige begrænsninger for udvikling i kystnærhedszonen - dét konstateres af både ressourceperson Studsholt, Kirk fra Morsø Kommune, Skovmark fra Aalborg Kommune og igennem forarbejderne til Kystloven, hvori det fastlås:

*"Det skal understreges, at nødvendig udvikling ikke begrænses af denne lov [...] Lovven stiller alene krav om, at en sådan byudvikling skal begrundes, samt at udviklingen skal foregå væk fra kysten, hvis dette er muligt."*<sup>54</sup> (markering af forfattere)

Igennem interviewene er det klarlagt at *ingen* af de to adspurgte kommuner anser kystnærhedszonen som hæmmende, og de har fået de projekter godkendt, som de har ønsket. Kirk fra Morsø Kommune understreger desuden, at det ikke er Planloven eller kystnærhedszonen, der har skabt udkantsproblematikken, og en liberalisering derfor ikke vurderes at føre til øget vækst i Morsø Kommune. Yderligere mener Studsholt ikke, at der er et behov for yderligere udvikling i kystnærhedszonen, da der mange steder eksisterer udlagte områder, der ikke er benyttet, og der samtidig er rige muligheder for at foretage nødvendige udlæg. Det ses yderligere at mange typer projekter *er* mulige inden for kystnærhedszonen med den rigtige begrundelse, hvor præsenterede eksempler viser, at både ferie- og fritidsanlæg, boligområder og erhvervsområder er mulige inden for kystnærhedszonen, jf. Afsnit 12.1.1, *Initiativ 1*. Udtalelserne fra interviewene stemmer dermed overens med ovenstående citat fra Kystlovens forarbejder. Alligevel giver Landdistrikternes Fællesråd udtryk for, at kystnærhedszonen sætter store *begrænsninger*, og at der derfor er et uforløst vækstpotentiale, dette dog ubegrundet.

Skovmark fra Aalborg Kommune vurderer, at der kan komme et øget pres på kystnærhedszonen efter ophævelsen, da der vil opstå nye muligheder. Studsholt bemærker ligeledes, at kravet om en *særlig* grundig planlægning forsvinder, hvorfor øjebæer og uheldige projekter kan opstå. I denne forbindelse mener Studsholt, at de øgede muligheder i kystnærhedszonen vil bevirke, at leverpostejnen smøres tyndere ud, og den udvikling der er, derfor spredes mere.

<sup>54</sup> Folketingstidende 1993-94, Tillæg A, sp. 6494-6496.

På baggrund heraf vurderes det, at en ophævelse ikke vil medføre øget vækst i kystnærhedszonen. Ligeledes vurderes ophævelsen ikke at føre til øget bebyggelse, men det fører til en øget *risiko* for øget bebyggelse på grund af de manglende krav til særlige planlægningsmæssige begrundelser. Initiativet vurderes særligt at føre til mere sporadisk bebyggelse som territorial effekt. Ved ophævelsen fjernes flere planlægningsmæssige krav, og kommunen får derfor en større selvbestemmelse i planlægningen af kystområderne. Ændringen berører det kommunale niveau, og giver især kommunerne større planlægningsrum, hvilket fremgik af interview med Arne Kirk at være et ønske i planlægningen. I forlængelse heraf vurderer KL, at kommunerne *er* i stand til at administrere kystområderne og stadig beskytte kysten. Studsholt udtrykker dog bekymring for politikeres manglende armslængdeprincip. I hvert tilfælde vil administrationen af kystnærhedszonens areal fremadrettet i højere grad afhænge af den enkelte kommune. Grundejere får ikke et øget retskrav af ændringen, men der vil ikke længere være et særligt krav til landzonetilladelserne om, at de skal have helt underordnet betydning for de nationale planlægningsinteresser i kystområderne.

### 16.1.2 INITIATIV 2

*Initiativ 2 muliggør at nye sommerhusområder kan udlægges igennem landsplandirektiver.* Meget lignende dette initiativ, muliggjorde et lovforslag i 2004, at der kunne udlægges 8.000 nye sommerhusområder. Som klarlagt i Afsnit 13.1, *Erfaringer fra lovændringen i 2004*, befinder 1.179 af de 8.000 udlæg sig i fire adspurgte yder- og landkommuner, hvor kun omkring 59 er bebygget, og mange stadig hverken er udstykkede eller planlagt af kommunerne. Yderligere ses sommerhusmarkedet at være i problemer med et historisk højt udbud af sommerhuse med manglende efterspørgsel. Af en rapport fra Landplanafdelingen i daværende Skov- og Naturstyrelsen fremgår det, at forudsætningen for at sommerhusområder har en positiv lokaløkonomisk effekt bl.a. er, at *"Der skal være markedsæssig basis for, at de pågældende områder vil blive solgt, bebygget og benyttet."* (Landsplanafdelingen, 2004 a, p. 6) På baggrund af analysen vurderes dette ikke at være tilfældet på nuværende tidspunkt og initiativet vil derfor ikke føre til lokal vækst. Det skal dog understreges, at der kan være store lokale forskelle. Studsholt vurderer ligeledes, at der ikke er et marked for yderligere sommerhuse, da restrømmeligheden i forvejen er stor. Studsholt anbefaler i stedet, at kommunerne reviderer de eksisterende udlæg for at bringe balance i markedet. Morsø Kommune har også restrømmelig på baggrund af lav efterspørgsel, bekræfter Kirk. Han understreger samtidig, at flere muligheder ikke er ensbetydende med flere investorer.

Eftersom der i forvejen er en stor restrømmelighed, vurderes yderligere udlæg ikke at medføre øget bebyggelse i forhold til nulalternativet, men blot en spredning af byggemulighederne, hvilket vil føre til mere spredt bebyggelse, vurderer Studsholt. På baggrund af analyserne vurderes udlæg af nye sommerhusgrunde ikke overordnet at medføre lokal vækst, grundet de eksisterende muligheder. Ændringen vil dog give kommunerne nye muligheder, hvor sommerhusudlæg kan foretages igennem dialog med staten, hvilket vil give en fleksibilitet i kommuneplanlægningen. I Aalborg Kommune vurderer Anne-

Vibeke Skovmark, at dette kan give fordele, eksemplificeret ved Koldkær Feriecenter, der ønskes omlagt til sommerhusområde. At der kan udlægges nye sommerhusområder påvirker ikke grundejerens retskrav. Yderligere sommerhusudlæg kan dog risikere igen at slå bunden ud af markedet, og gøre usikkerheden stor, da udbuddet overgår efterspørgslen.

### 16.1.3 INITIATIV 3-8

Igennem *initiativ 3* tillades at alle overflødiggjorte bygninger kan tages i brug til anden anvendelse, herunder ferieboliger. I forlængelse heraf ses *initiativ 4* at fjerne loftet for antal ferieboliger opført i overflødiggjorte landbrugsbygninger. I dag er det alene landbrugsbygninger, der kan tages i brug til anden anvendelse uden landzonetilladelse og kun til et begrænset antal anvendelser. Kirk fra Morsø Kommuner mener dog, at der i forvejen er rigtig gode muligheder for at udnytte overflødiggjorte bygninger igennem de eksisterende undtagelser. Kommunens problematik er derimod, at der ikke er virksomheder til at udnytte potentialet. Samtidig ser Studsholt intet behov for at kunne opføre mere end 10 ferieboliger uden landzonetilladelse og mener ikke, at der vil være en anvendelse af muligheden. Derfor vurderes initiativ 3 og 4 ikke at føre til øget vækst. De to initiativer ændrer ikke ved det faktum, at det kun er eksisterende bebyggelse der anvendes, hvorfor initiativerne ikke vil medføre hverken mere bebyggelse eller sporadisk bebyggelse. Dog ændrer initiativerne ved den kommunale selvbestemmelse, da typen af bygning, som undtagelsen omhandler, udvides væsentligt samtidig med at anvendelsesmulighederne også udvides. Derfor vil kommunerne få vanskeligere ved at regulere ændringer i anvendelser, og de mister derfor selvbestemmelse. Herved får grundejerne et større retskrav med en ret til at anvende overflødiggjorte bygninger på flere måder. Eftersom der ikke kræves landzonetilladelse vil naboernes retsstilling dog svækkes, da naboorientering ikke sikres på samme vis. Nabogener kan derved opstå, der ellers kunne være undgået igennem naboorientering ved landzonetilladelse, jf. Afsnit 12.1.3, *Initiativ 3 og 4*.

Igennem *initiativ 5* vil grundejere gives ret til udvidelse eller ombygning på op til 500 m<sup>2</sup> af helårshuse uden landzonetilladelse. Selvom initiativet vil udvide de nuværende mulige 250 m<sup>2</sup> til 500 m<sup>2</sup> uden landzonetilladelse, så mener Kirk fra Morsø Kommune ikke at det vil have nogen effekt. Kirk udtaler, at grundejere i forvejen generelt får lov til at udvide med de ønskede kvadratmeter, blot ved landzonetilladelse. Derved har kommunen stadig mulighed for at styre udviklingen igennem landzonetilladelse og dermed undgå uheldig bebyggelse. Skovmark fra Aalborg Kommune mener dog, at der kan opstå flere strandvejsvillaer med udsigt, på grund af de øgede udvidelsesmuligheder. Samtidig oplever Rudersdal Kommune et stort pres på landzonen. Presset reguleres ved hjælp af landzonebestemmelserne, hvorfor en lempelse igennem initiativ 5 vurderes problematisk af Preisler. Derfor vurderes det, at effekten af initiativet er forskelligt landet over, hvor yderkommunerne ikke vil opleve en forskel i hverken lokal vækst eller øget bebyggelse sammenlignet med nulalternativet, da udvidelser i forvejen tillades. Bykommuner med pres på landzonen kan derimod opleve disse to territoriale effekter. Samtidig vurderes initiativet ikke at føre til sporadisk bebyggelse, eftersom en udvidelse antages at placeres i for-

bindelse med eksisterende bebyggelse. Som de to foregående initiativer medfører ændringen, at der er flere muligheder som ikke kræver en landzonetilladelse. Herved har kommunerne færre muligheder for at afvise bebyggelse, og de vil miste selvbestemmelse ved eventuelt uheldige situationer. Modsætningsvist øges grundejerens retskrav af samme årsag, mens naboer ikke sikres en naboorientering i samme grad som før.

*Initiativ 6 giver virksomheder ret til 500 m<sup>2</sup> udvidelse uden landzonetilladelse.* De territoriale effekter for dette initiativ afhænger ligeledes af den enkelte kommune. Kirk fra Morsø Kommuner understreger igen, at der ikke er nogen virksomheder med ønsker om udvidelser, der begrænses i kommunen. Han vurderer, at der ikke er virksomheder der ”venter” på lempede regler. KTC mener ligeledes, at der vil forekomme en forskel mellem kommunerne, hvor yderkommunerne i forvejen byder alle virksomheder velkommen, og det nærmere er de større kommuner, der anvender landzonereglerne til at henvise til større planlagte erhvervsområder. Rudersdal Kommune er her et eksempel på en bykommune, der oplever et pres fra virksomhederne og derfor anvender landzonereglerne til at styre udviklingen. Skovmark fra Aalborg Kommune forventer dog ikke problemer, men anerkender at der kan komme et større pres fra virksomheder. Overordnet pointerer Studsholt, at landzonen i dag efter hensigten kan fungere som en *kuvøse for mindre virksomheder* i kraft af den nuværende undtagelse for *mindre* virksomheder. Omkostningerne er mindre i landzonen, hvor mindre virksomheder kan slå sig ned, hvorefter de flyttes til planlagte erhvervsområder når de bliver større. Samtidig ytrer Studsholt en bekymring om at flere virksomheder vil blive på landet og fortsætte med at udvide i stedet for at flytte til planlagte erhvervsområder. Heraf vurderes, at effekterne vil være differentierede mellem kommunerne og størst i de større bykommuner, der i nogen grad kan opleve øget bebyggelse og lokal vækst i kystnærhedszonen, mens yderkommunerne ikke vil opleve en effekt i forhold til nulalternativet. Uanset forskellen på effekten kommunerne imellem, vil den kommunale selvbestemmelse mindskes, da virksomhederne ikke længere skal have landzonetilladelse til at udvide med 500 m<sup>2</sup>. Det kan dermed blive problematisk for kommunerne at sikre at større virksomheder allokeres til planlagte erhvervsområder. I forlængelse heraf forbedres grundejernes (virksomhedernes) retskrav, da de sikres udvidelse uden landzonetilladelse - uanset bygningens tidligere anvendelse og virksomhedens antal ansatte. Ændringen medfører endvidere, at naboorientering ikke er et krav som følge af Planloven, hvorfor naboers retstilstand forringes. I denne forbindelse nævnes det i bemærkningerne til det oprindelige lovforslag, der indførte undtagelsen, at undtagelsen ikke angik alle typer bygninger, da naboorientering netop ønskedes sikret igennem landzonetilladelser, jf. Afsnit 12.1.4, *Initiativ 5 og 6*. Dette særlige hensyn ses derfor ikke at videreføres. Selvom en udvidelse bliver et retskrav, vil ny bebyggelse placeres i forbindelse med det eksisterende, og initiativet vurderes derfor ikke at medføre sporadisk bebyggelse.

*Initiativ 7 vil sikre at nybyggeri i tilknytning til en landbrugsejendom kan etableres mere end 20 meter væk fra eksisterende bebyggelse.* Initiativets mulighed antages både at omfatte beboelsesbygninger og driftsbygninger. Ændringen vurderes dog ikke at have særlig effekt for driftsbygninger, da der i forvejen er gode muligheder for at placere nybyggeri

længere fra den eksisterende bebyggelse end 20 meter, når forholdene taler herfor, jf. Afsnit 12.1.5, *Initiativ 7*. Dog viser retspraksis, at landzonetilladelsen i visse situationer kan anvendes til at undgå uheldige placeringer af driftsbygninger, hvorfor KTC udtrykker bekymring for initiativet. Studsholt og Skovmark mener herimod, at det er ved beboelsesbygninger at den største effekt vil indtræde. Begge vurderer, at initiativet medfører øgede muligheder for at placere beboelsesbygninger med bedre udsigt og derved væk fra eksisterende bebyggelse. I denne forbindelse mener Studsholt og Skovmark, at strandvejsvillaer i kystnærhedszonen kan opstå, hvilket på sigt kan føre til en uheldig udvikling.

Her vurderes det, at ændringen særligt vil føre til mere sporadisk bebyggelse, men ikke mere bebyggelse i forhold til nulalternativet, da de nødvendige bygninger også i dag opføres. Det er alene kravet til bebyggelsens placering og udformning, der afskaffes, jf. Afsnit 12.1.5, *Initiativ 7*. Derfor vurderes initiativet ej heller at medføre øget lokal vækst. Initiativet medfører dog en væsentlig forøgelse af grundejerens retskrav, da initiativet medfører at der ikke længere kræves en landzonetilladelse om beliggenhed og udformning af byggeriet. Hensynet til naboer vil her ligeledes svækkes, da der kan opstå særlige tilfælde, hvor Husdyrbekendtgørelsen ikke er tilstrækkeligt til at sikre hensynet til naboer, hvor hensynet i dag sikres igennem landzonetilladelse om beliggenhed og udformning af byggeriet, jf. Afsnit 12.1.5, *Initiativ 7*.

*Initiativ 8* medfører at *erstatningsbyggeri for nedrivning frit kan placeres på grunden, ved kommunens tilladelse*. I overensstemmelse med initiativ 7 mener Studsholt og Skovmark fra Aalborg Kommune at initiativ 8 kan medføre, at flere boliger flyttes for at opnå en bedre udsigt langs kysten. I forlængelse heraf kan der komme flere strandvejsvillaer med udsigt over fjorden, som både Studsholt og Skovmark anser som en uheldig udvikling. Eksisterende bebyggelse ses her at spredes yderligere og initiativet kan derfor medføre en mere sporadisk bebyggelse i kystområderne afhængigt af kommunens tilladelsespraksis. Derimod ændrer initiativet ikke ved mulighederne for ny bebyggelse og medfører derfor ikke øget bebyggelse. I denne forbindelse synes det naturligt at initiativet ikke vil føre til mere lokal vækst, da det blot er eksisterende bebyggelse, der må flyttes og initiativet ellers ikke vedrører ændret anvendelse. Det kan dog ikke afvises, at initiativet vil gøre visse ejendomme i særligt landsbyerne mere attraktive, da de kan flyttes væk fra vejene og placeres mere naturskønt, hvilket netop er formålet med ændringen. En sådan effekt har dog ikke været mulig at få bekræftet ved kommunerne, og vurderes at være en uvis, men potentiel territorial effekt. Modsat de andre lempelser af landzonereglerne, er dette initiativ på betingelse af en kommunal tilladelse. Derfor vurderes initiativet ikke at mindske den kommunale selvbestemmelse, men i stedet øge denne, da kommunerne vil få flere muligheder for at meddele tilladelser til flytning af bygninger, der tidligere ikke har været muligt. Grundejerens retskrav vil forblive uændret, da en flytning forudsætter en tilladelse.

## SAMLET VURDERING AF INITIATIVERNE 3-8

Initiativerne 3-8 medfører alle en lempelse af landzonebestemmelserne. Individuelt kan initiativerne fremstå af mindre lempelsende karakter, men de udgør tilsammen en større deregulering af landzonen. Derfor bør initiativerne vedrørende landzonen, foruden at vurderes individuelt, ligeledes anskues som én samlet deregulering. I denne forbindelse er det yderligere kystnærhedszonens areal, der er i fokus, hvorfor det reelt er en dobbelt-deregulering.

Af interviewet fremgår det, at Studsholt er meget kritisk over for initiativerne, hvor hun vurderer at landzoneændringerne ikke vil føre til vækst. Ændringerne vil alene føre til mere tilfældig bebyggelse, uplanlagt bebyggelse og dermed større uforudsigelighed inden for planlægningen, hvilket bl.a. kan medføre sporadisk bebyggelse samt landskabsmæssige og miljømæssige nabogener. I overensstemmelse med Studsholt udtaler KTC, at vækstudspillet vil forårsage usikkerhed for grundejere, da der ikke på samme vis vil blive taget hensyn til omgivelserne i landzonen. Landzonereglerne anses af KTC og Preisler fra Rudersdal Kommune som et værktøj til at styre udvikling og de anses derfor ikke som en begrænsning. Ligeledes mener DN, at dereguleringen vil mindske både kommunernes selvbestemmelse og naboernes rettigheder til at blive hørt. Alligevel må det konstateres, at grundejerens retskrav øges, da muligheder, der ikke kræver landzonetilladelse, forøges. Dog mener Kirk fra Morsø Kommune ikke, at landzoneændringerne vil få den store effekt for yderkommunerne, eftersom der ikke er nogen investorer til at gøre brug af de ændrede bestemmelser. Skovmark fra Aalborg Kommune er enig i, at landzoneændringerne ikke får væsentlig betydning på kort sigt, men at kommunerne på sigt vil komme til at mangle reguleringsværktøjer. Her er det særligt de ændrede placeringskrav, der bekymrer Skovmark. Preisler fra Rudersdal Kommune vurderer, at dereguleringen af landzonereglerne vil få negative konsekvenser for kommunens planlægning. KTC vurderer ligeledes, at yderkommuner og bykommuner vil opleve forskellige territoriale effekter ved dereguleringen.

KL og Landdistrikternes Fællesråd mener derimod, at en lempelse af Planloven vil medføre øget vækst, men de konkretiserer ikke deres vurderinger nærmere i forhold til de enkelte initiativer. De ser samtidig positivt på den øgede kommunale selvbestemmelse.

## 16.2 OPSAMLING OG UDFYLDNING AF MATRICEN

Nedenstående udfyldning af matricen har til formål at opsamle de ovenstående analyserede og vurderede effekter, hvorved tredje delspørgsmål fra problemformuleringen besvares; *Hvilke territoriale effekter medfører initiativerne for kommunerne og den enkelte grundejer?*

De territoriale effekter opsamles igennem matricen på Tabel 16.1 med tilhørende beskrivelse nedenfor.

| Initiativ     | Lokal vækst | Kommunal selvbestemmelse | Grundejerens retskrav | Bebyggelse | Sporadisk bebyggelse |
|---------------|-------------|--------------------------|-----------------------|------------|----------------------|
| Initiativ 1   | x           | √                        | x                     | x          | √                    |
| Initiativ 2   | x           | √                        | x                     | x          | √                    |
| Initiativ 3   | x           | ÷                        | √                     | x          | x                    |
| Initiativ 4   | x           | ÷                        | √                     | x          | x                    |
| Initiativ 5   | x / √       | ÷                        | √                     | x / √      | x                    |
| Initiativ 6   | x / √       | ÷                        | √                     | x / √      | x                    |
| Initiativ 7   | x           | ÷                        | √                     | x          | √                    |
| Initiativ 8   | ?           | √                        | x                     | x          | √                    |
| Initiativ 3-8 | x           | ÷                        | √                     | x          | √                    |

÷ = mindre, x = ingen, √ = øget, ? = uvis

**Tabel 16.1 - Matricen opsamler og konkretiserer vurderingerne i assessment-delen på baggrund af de fem effekter; lokal vækst, kommunal selvbestemmelse, grundejerens retskrav, bebyggelse og sporadisk bebyggelse.**

Af matricen på Tabel 16.1 fremgår det, at de otte initiativer fra regeringens vækstudspil ikke vurderes at få de ønskede territoriale effekter: Overordnet set vurderes initiativerne ikke at føre til lokal vækst i yderkommunerne, som ellers er det primære mål i vækstudspillet. Derimod kan initiativerne medføre udfordringer for de kommuner, der i forvejen oplever et pres på landzonen. Ved ophævelse af kystnærhedszonen forøges den kommunale selvbestemmelse væsentligt, da der ikke i samme grad er nationale hensyn, der skal foretages. Derudover muliggøres udlæg af nye sommerhusområder ligeledes. På trods heraf mindskes kommunernes selvbestemmelse inden for landzoneadministrationen, hvilket kystnærhedszonens areal vil reguleres og administreres efter fremadrettet. Grundejerens retskrav vil overordnet forøges som følge af initiativ 3-8, da den enkelte grundejer vil få flere muligheder for at udnytte sin ejendom uden landzonetilladelse. Grundejerens øgede retskrav skal dog samtidig ses i lyset af analysens andet resultat; naboers forringede retsstilling grundet mindre krav til naboorienteringer og derfor øget risiko for nabogener. Dette skyldes det øgede antal undtagelser fra landzonetilladelser, der ellers sikrer naboorientering. Effekten fremgår ikke af matricen, da den ikke indgår som del af det egentlige undersøgelsesfelt, men er fremkommet som en følgevirkning igennem analyserne. Grundejerens øgede retskrav medfører samtidig en øget risiko for tilfældig og uplanlagt bebyggelse i kystnærhedszonen, der i dag kan forhindres ved hjælp af landzonebestemmelserne.

Overordnet set vurderes initiativ 3-8 ikke at have en væsentlig effekt for bebyggelse inden for landzonen. Med ophævelsen af kystnærhedszonen åbnes der dog op for nye byggemuligheder, der ikke kræver kystnærhed, hvorfor alle initiativerne samlet vurderes at føre til en øget risiko for øget bebyggelse i kystnærhedszonen. Dette er dog meget stedsafhængigt, hvor det af overstående fremgår, at særligt bykommunerne vil opleve et øget pres. Den væsentligste territoriale effekt de otte initiativer vil medføre er øget sporadisk bebyggelse. Kommunerne vil få vanskeligere ved at regulere sporadisk byggeri i kyst-



nærhedszonens areal og regulere uønsket bebyggelse, udvidelser eller anvendelsesændringer, som tidligere krævede landzonetilladelse. Nye udlæg i kystnærhedszonen vil øge restrømmeligheden og dermed bidrage til spredt bebyggelse i stedet for at sikre at nuværende udlæg bebygges.

Ved vurderingen af de territoriale effekter fremgår tidshorisonten ikke eksplicit, og den er ej heller behandlet igennem interviewene. De første territoriale effekter vurderes allerede at kunne opstå inden for få år efter en eventuel lovændring. Effekterne vurderes dog først reelt at indtræde efter en årrække, mens større planlagte projekter i kystnærhedszonen vil tage flere år grundet diverse plangrundlag, tilladelser m.m. Tidshorisonten afhænger desuden i høj grad af grundejere og developere samt hvorvidt og hvor hurtigt disse ønsker at udnytte de nye muligheder.

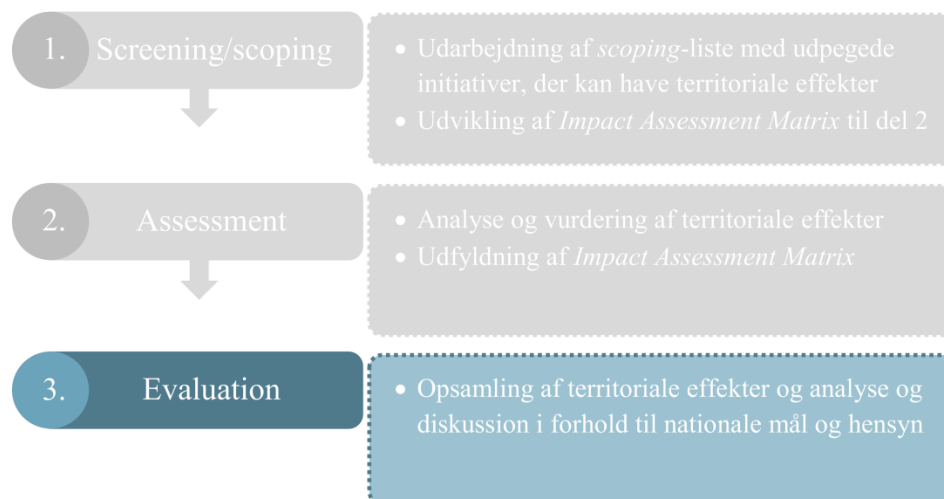


# 17 EVALUATION

Nærværende kapitel udgør *evaluation*-delen, hvilken er den tredje og sidste del af *territorial impact assessment*. Kapitlets formål er dermed at besvare problemformuleringens fjerde og sidste delspørgsmål;

4. *Hvorledes stemmer de territoriale effekter overens med overordnede nationale mål og hensyn?*

Som det fremgår af Figur 17.1, så udgør *evaluation*-delen sidste del af TIA, hvori de udpegede territoriale effekter opsamles og diskuteres i forhold til overordnede nationale mål og hensyn fra Planloven, herunder både landzonehensyn og kystlandskabelige hensyn. Indledningsvis opsamles de territoriale effekter, hvorefter de overordnede mål og hensyn udpeges igennem hovedsageligt Planlovens formålsparagraf, da disse vurderes at repræsentere de overordnede planlægningsmål for samfundets udvikling. Herefter vurderes og diskuteres de territoriale effekter i forhold til de udpegede hensyn for at undersøge, hvorvidt de territoriale effekter for kystnærhedszonen er i overensstemmelse med de overordnede nationale hensyn.



Figur 17.1 - De tre dele af analysen af territoriale effekter, hvor kapitlet afdækker del 3 som markeret

## 17.1 VÆKSTUDSPILLETS TERRITORIALE EFFEKTER FOR KYSTNÆRHEDSZONEN

På baggrund af *assessment*-delen og matricen præsenteret på Tabel 16.1 er vækstudspillets territoriale effekter for kystnærhedszonen udpeget til at være som vist på Tabel 17.1.

| Positive territoriale effekter                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Øget kommunal selvbestemmelse ved planlægning i kystnærhedszonen, herunder nye sommerhusudlæg    |
| Øget retskrav til grundejeren ved anvendelsesændring, udvidelser, nybyggeri m.m. i landzonen     |
| Negative territoriale effekter                                                                   |
| Ingen ændring af lokal vækst for yderkommunerne                                                  |
| Mindre kommunal selvbestemmelse ved anvendelsesændringer, udvidelser, nybyggeri m.m. i landzonen |
| Øget bebyggelse                                                                                  |
| Øget sporadisk bebyggelse                                                                        |
| Yderligere afledte negative effekter                                                             |
| Risiko for uønsket bebyggelse                                                                    |
| Risiko for uplanlagt bebyggelse                                                                  |
| Mindre krav til naboorienteringer                                                                |
| Risiko for nabogener                                                                             |

**Tabel 17.1 - Liste over udpegede territoriale effekter for arealer i kystnærhedszonen**

De positive og negative territoriale effekter, der er opsamlet på Tabel 17.1, er de territoriale effekter, der fremkommer eksplicit af matricen på Tabel 16.1. Ved analysens vurdering fremgår der dog yderligere afledte negative territoriale effekter, som dermed fremgår nederst i tabellen.

## 17.2 UDPEGNING AF NATIONALE HENSYN

I det følgende udpeges nationale mål og hensyn vedrørende arealerne i kystnærhedszonen, hvor der tages udgangspunkt i Planlovens overordnede hensyn. Planlovens overordnede hensyn påhviler en afvejning, hvorved der indgår et politisk element, der ikke nærmere kan defineres. Hvad der opfattes som en hensigtsmæssig udvikling er derfor delvist

en politisk beslutning. Det kan derfor ikke endeligt afgøres, hvorvidt initiativerne og liberaliseringen af Planloven er direkte i strid med formålene i Planloven, da *hensigtsmæssighed* påhviler en afvejning. Af denne grund er projektgruppens mål ikke at afklare en ”sandhed”, men nærmere diskutere og vurdere eventuelle uoverensstemmelser mellem de nationale hensyn og de territoriale effekter. Planlovens overordnede hensyn fremgår af lovens formålsparagraf, og ses af Figur 17.2.

### Planlovens formålsparagraf

”§ 1 Loven skal sikre, at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og bevarelsen af dyre- og planteliv.

Stk. 2. Loven tilsigter særligt,

- 1) at der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte kommuner
- 2) at der skabes og bevares værdifulde bebyggelser, bymiljøer og landskaber
- 3) at de åbne kyster fortsat skal udgøre en væsentlig natur- og landskabsresource  
[...]

Figur 17.2 – Udsnit af Planlovens formålsparagraf

De overordnede formål med Planloven er af bred karakter og præsenteres i stk. 1, hvor første del fastlægger planlægningens koordinerende rolle mellem anden lovgivning inden for arealanvendelse. Anden del af stk. 1 er mere interessant i forhold til projektets problemstilling og proklamerer, at loven skal medvirke til *at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag*, hvilket er svarende til både Miljøbeskyttelseslovens og Naturbeskyttelseslovens § 1. Planloven skal derfor medvirke til en *bæredygtig udvikling* igennem sin regulering af arealanvendelsen. Bæredygtighed er dog ikke nærmere defineret, men skal forstås som en balance mellem økonomiske, miljømæssige og sociale interesser. (Anker, 2013, pp. 63-64) Begrebet fremgår flere steder af miljølovgivningen og udspringer af Brundtland-rapporten fra 1987, hvor behovet for en helhedsorienteret udvikling blev proklameret sammen med en balanceret udnyttelse af ressourcer, så de også kan opfylde fremtidens generationers behov. (Revsbech & Puggaard, 2008, p. 13) Det vurderes derfor passende, at de territoriale effekter af regeringens vækstudspil sættes i relief med bæredygtighedsbegrebet. Denne vurdering finder sted senere i kapitlet sammen med en uddybning af bæredygtighedsbegrebet.

Af § 1, stk. 2, nr. 1 fremgår det, at en *helhedsvurdering* er centralt i Planloven og skal være udgangspunktet for en *hensigtsmæssig* udvikling. *Helhedsvurderingen* er det væsentligste princip i Planloven og indebærer en afvejning imellem miljø- og naturhensyn og andre samfundsmæssige interesser. (Pagh, 2009, p. 188) *Helhedstænkningen* udtrykker sig yderligere i, at arealanvendelsen skal reguleres på et *gennemtænkt grundlag*, hvor samfundets interesser tilgodeses over for den enkelte grundejers interesser. (Revsbech &

Puggaard, 2008, p. 12) Ét af fire grundlæggende principper, der udgør helhedsvurderingen, er ifølge Pagh (2009, p. 188) *zoneinddelingen*, foruden rammestyling, decentralisering og inddragelse af offentligheden. Ved zoneinddelingen har helhedshensynet en svagere rolle, da formålet netop er at beskytte landskabelige værdier, hvorfor andre samfundsmæssige interesser underordnes miljø- og naturhensyn. (Pagh, 2009, p. 188) Hensynet til de landskabelige værdier fremgår ligeledes eksplicit af Planlovens § 1, stk. 2, nr. 2. Landzonehensynene synes derfor naturlige at udpege som et nationalt hensyn. Landzonehensynene fremgår af foranalysen i Afsnit 4.1, *Zoneinddeling*.

Et væsentligt hensyn som ligeledes fremgår af Planlovens formålsbestemmelser er de kystlandskabelige hensyn. Planlovens § 1, stk. 2, nr. 3. fastlægger, at kysten er en væsentlig landskabsressource og derfor skal bevares. Dette formål blev indskrevet med indførelsen af kystnærhedszonen i Planloven ved Kystloven i 1994, jf. Afsnit 4.3.2, *Planlægningszone*. I forlængelse heraf vurderes de landskabelige værdier højere vægtet ved kysterne end i landzonen, hvorfor de andre samfundsmæssige interesser ligeledes her skal underordnes miljø- og naturhensyn. Der kan dog argumenteres for at dette hensyn vil udgå ved ophævelsen af kystnærhedszonen igennem initiativ 1. Imidlertid klarlægger regeringen i sit vækstudspil, at naturen og miljøet forsat skal beskyttes inden for kystnærhedszonen og beskyttelsen blot skal reguleres lokalt. (Regeringen, 2015, pp. 11, 42) Derfor vurderes, at det overordnede kystlandskabelige hensyn i formålsbestemmelsen forbliver, og det er dermed et naturligt nationalt hensyn at medtage i den forestående vurdering og diskussion. De kystlandskabelige hensyn fremgår af Afsnit 4.3, *Kystnærhedszonen*. Vækstudspillet synes dog at så tvivl om de nationale kystlandskabelige hensyn. Derfor inddrages de statslige interesser i planlægningen hvori kystlandskabelige hensyn yderligere fremgår.

I det følgende vil de territoriale effekter vurderes og diskuteres på baggrund af de tre udpegede nationale hensyn:

- Kystlandskabelige hensyn
- Landzonehensyn
- Bæredygtighedshensyn

## 17.3 KYSTLANDSKABELIGE HENSYN

Af Kystcirkulæret, der introducerede kystnærhedszonen, fremgik det: *"Derfor må bebyggelsesudviklingen langs kysterne og kystnære anlæg underordnes en sikring af det danske kystlandskab, som i variation og udstrækning er enestående i Europa."*<sup>55</sup>, som præsenteret i projektrapportens foranalyse. På baggrund af regeringens initiativer synes denne værdi ikke længere at være eksisterende. Med vækststudspillet synes bebyggelsesudviklingen, herunder vækst og udvikling (andre samfundsmæssige interesser), netop at *overordnes* det danske kystlandskab som konsekvens af dobbelt-dereguleringen af kystnærheds-

<sup>55</sup> Cirkulære om planlægning og administration af kystområderne nr. 215 af 19. december 1991.

zonen. Dette fremkommer da også eksplicit af vækstudspillet, da ophævelsen af kystnærhedszonen skal give ”[...] bedre muligheder for vækst og udvikling langs kysterne.” (Regeringen, 2015, p. 49) Det fremgår dog samtidig, at der fortsat skal foretages en beskyttelse af natur og miljø, dog reguleret lokalt af kommunerne og ikke staten. (Regeringen, 2015, p. 49) I hvilken grad de kystlandskabelige hensyn vil indgå i kommunernes planlægning og landzoneadministration afhænger af den enkelte kommune.

Det fremgår af de territoriale effekter, at særligt den forringede kommunale selvbestemmelse som følge af grundejerens øgede retskrav kan få effekterne; *uønsket bebyggelse, uplanlagt bebyggelse og sporadisk bebyggelse* i kystnærhedszonen. Af den gældende Landsplanredegørelse fra 2013 fremgår det, at det er ”[...] en særlig national interesse at bevare de åbne kyststrækninger.” (Miljøministeriet, 2013, p. 69) Det skal bemærkes, at den nuværende V-regering endnu ikke har udgivet en ny landsplanredegørelse, hvorfor den er udarbejdet af den tidligere SR-regering, og at den dermed kan afspejle en anden politisk *helhedsvurdering*. På trods heraf ses de territoriale effekter tydeligt at være i konflikt med den nationale interesse.

Udover landsplanredegørelsen udtrykkes den statslige planlægning også igennem *Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen*, som følge af Planlovens § 2, stk. 2. Denne er modsat landsplanredegørelsen udarbejdet af den nuværende regering, der udgav den i december 2015. Oversigten udtrykker de statslige interesser i forestående kommuneplanlægning i 2017. Til trods for, at regeringen ønsker kystnærhedszonen ophævet, udtrykkes særlige statslige interesser for kysternes beskyttelse i udgivelsen:

*”Den kommunale planlægning skal som udgangspunkt friholde og ikke opsplitte de åbne kyster, så de fortsat kan udgøre landskabelige helheder.”*  
(Erhvervs- og vækstministeriet, 2015 c, p. 30)

Det fremgår ligeledes af udgivelsen, at spredt bebyggelse ønskes undgået i kystnærhedszonen. (Erhvervs- og vækstministeriet, 2015 c, p. 29) Det er dermed også den nuværende regerings mål at friholde kysterne og samtidig undgå spredt bebyggelse, hvilket er i overensstemmelse med formålparagraffen i Planloven. På baggrund af projektgruppens resultater synes disse hensyn væsentligt under pres og vanskelige at opretholde. De territoriale effekter peger på, at det kystlandskabelige hensyn i planlovens formålparagraf befinder sig under et øget pres fra spredt bebyggelse, uplanlagt bebyggelse samt bebyggelse, der ikke er *afhængig* af en kystnær placering. Det vurderes derfor, at der er en konflikt mellem de statslige interesser i kommuneplanlægningen, de kystlandskabelige hensyn og de territoriale effekter forårsaget af regeringens vækstudspil.

## 17.4 LANDZONEHENSYN

I forlængelse af presset på de kystlandskabelige hensyn er et pres på landzonehensynene ligeledes observerbar. Som det fremgår af foranalysen, så var baggrunden for ændringen af Byreguleringsloven fra 1949, at de daværende yderzoner *ikke* havde formålet at forhindre sporadisk bebyggelse. Samtidig er formålet med den nuværende zoneinddeling at for-

hindre sporadisk bebyggelse i landzonen og samle bebyggelse i *planlagte* områder. Det er hensyn, der alle synes presset af regeringens initiativer og de medførte territoriale effekter, der dermed ikke er i overensstemmelse med de oprindelige formål med landzonebestemmelserne. Der kan opstå problemer med, at der udvikles flere og større erhverv i landzonen, der dermed *ikke* samles i planlagte erhvervsområder, hvilket derfor medfører mere bebyggelse og mere sporadisk bebyggelse. Presset på landzonen ses dog ikke i hele landet, hvor særligt yderkommunerne ikke vil opleve et sådan pres. Herimod kan presset på landzonen i bykommunerne forøges, hvilket negativt vil påvirke bykommunernes mulighed for at styre udvikling. De territoriale effekter er derfor ikke ens over hele landet. Til trods for, at de territoriale effekter er differentierede landet over, så fremgår det, at initiativerne generelt sætter et øget pres på de landskabelige hensyn og dermed går imod de egentlige formål med både landzonen og kystnærhedszonen. Hensynene udfordres til fordel for ønsket om vækst og udvikling, hvilket udtrykker de *andre samfundsmæssige interesser*, der indgår i *helhedsvurderingen*. Dette synes dog problematisk, da de landskabelige hensyn netop skal vægtes højere ved *helhedsvurderingen* i zoneinddelingen.

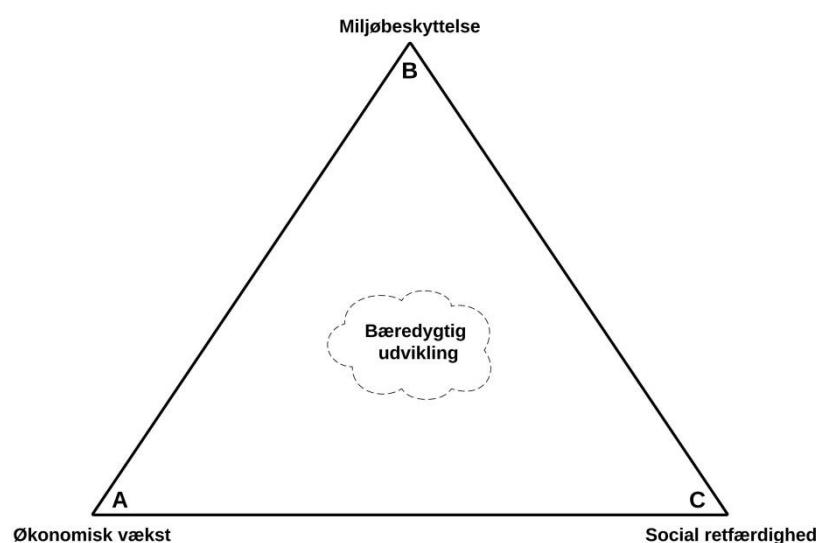
Intensionen med vækstudspillet er primært at fremme vækst og udvikling i hele landet, hvor der særligt er fokus på yderområderne, der ikke har oplevet samme fremgang som resten af landet, jf. Kapitel 5, *Regeringens vækstudspil*. Initiativerne lempes dog Planloven, hvorfor hele landet, og ikke kun yderområderne, er subjekt for ændringerne. Resultaterne opsamlet i matricen peger på, at initiativerne ikke vil bidrage til den ønskede vækst og udvikling i yderkommunerne. Derimod kan bykommunerne opleve øget pres på landzonen og få vanskeligere ved at styre udviklingen i de attraktive områder i landzonen. Derfor er der en reel risiko for, at regeringens vækstudspil ikke modvirker en ujævn fordeling af væksten, men bidrager hertil. Ens for kommunerne er det dog, at der kan opstå uønsket bebyggelse, uplanlagt bebyggelse og sporadisk bebyggelse i kystnærhedszonen. Det vurderes derfor, at der er en konflikt mellem landzonehensynene og de territoriale effekter forårsaget af regeringens vækstudspil.

Ved diskussionen af landzonehensynene er fokus på de landskabelige hensyn, hvilke omhandler det fysiske miljø. Et yderligere hensyn der også eksisterer, er hensyn til de primære erhverv, hvorfor dette også fortjener en kommentar. Igennem zoneinddelingen ses de primære erhverv i landzonen særligt at tilgodeses; landbrug, skovbrug og fiskeri. Dette skyldes, at erhvervsmæssigt nødvendigt byggeri i forbindelse med disse tre erhverv udgør en af de væsentlige undtagelser for planlovens krav til landzonetilladelse, jf. lovens § 36, stk. 1, nr. 3. Formålet med landzonen er derfor *ikke* at forhindre udvikling af de primære erhverv, hvorfor de i landzonen ydes en særlig beskyttelse. (Anker, 2013, pp. 620-625) Landzonen er derfor fortrinsvis beholdt disse erhverv, hvilket dog af ovenstående synes under pres, hvilket særligt begrundes ud fra det øgede retskrav til virksomhedsudvikling i landzonen. Ændringerne medfører dermed, at det i højere grad ikke længere er de primære erhverv, der besidder det særlige retskrav til anvendelse af arealer i landzonen.



## 17.5 BÆREDYGTIGHED SOM NATIONALT HENSYN

Bæredygtighedsbegrebet illustreres ofte igennem et vent diagram, hvor tre cirkler repræsenterer henholdsvis miljøbeskyttelse, økonomisk vækst og social retfærdighed. En sådan illustration kan imidlertid lede til den misforståelse, at bæredygtig udvikling blot indebærer en tilstedeværelse af de tre elementer og derfor oversimplificerer bæredygtighedsbegrebet, ifølge Connelly (2007, pp. 263-264). I stedet kan begrebet illustreres ud fra tre akser, der tilsammen skaber en trekant og tre yderpunkter; miljøbeskyttelse, økonomisk vækst og social retfærdig. En balancegang imellem de tre yderpunkter betegnes dernæst som bæredygtig udvikling. Illustrationen er udviklet af Connelly (2007) og fremgår af Figur 17.3.



**Figur 17.3 - Illustration af bæredygtighedsbegrebet som en udefinerbar sfære inden for yderpunkterne miljøbeskyttelse, økonomisk vækst og social retfærdighed. Illustrationen er udviklet af Connelly (2007) og tilpasset af projektgruppen.**

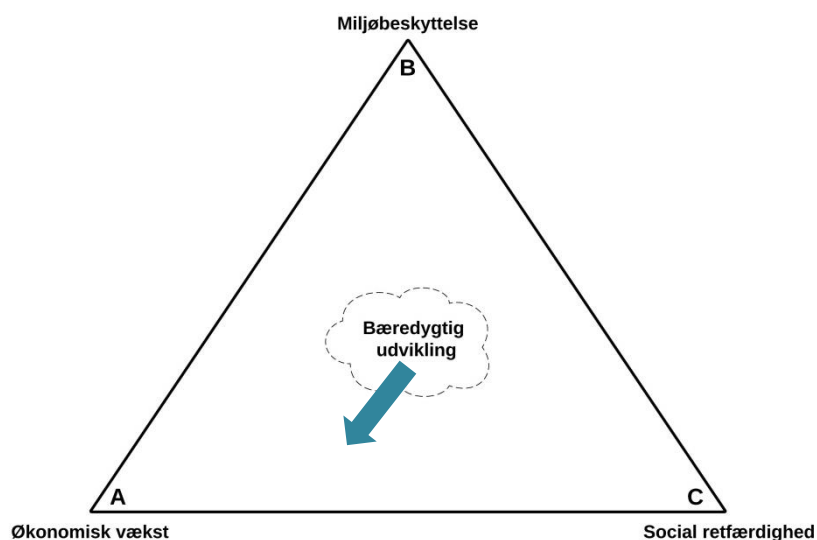
Yderpunkterne forbindes af tre akser, som viser balancen mellem yderpunkterne, A-B, B-C og A-C. Denne balance refererer til typiske politiske debatter, hvor A-C repræsenterer debatten om vækst og lighed, A-B repræsenterer debatten mellem beskyttelses- og udviklingsinteresser og B-C repræsenterer debatten mellem miljømæssige og sociale mål. Midt i figuren ses bæredygtig udvikling, hvilket ses som Planlovens ultimative formål. Bæredygtig udvikling er illustreret som en udefinerbar sfære og ikke som et defineret og centreret punkt, da dette anses som uopnåeligt og utopisk. En bestemt position som ”ren bæredygtighed” er udefinerbar, da en lige vægtning af økonomisk vækst, social retfærdighed og miljøbeskyttelse er umulig at demonstrere. (Connelly, 2007, p. 269) Figuren anvendes til at diskutere vækstudspillet udpegede initiativer og territoriale effekter i forhold til bæredygtighedsbegrebet. I forlængelse heraf placeres liberaliseringen af Planloven og de territoriale effekter i figuren.

### 17.5.1 UDPEGEDE TERRITORIALE EFFEKTER OG BÆREDYGTIGHED

Formålet med vækstudspillet er at skabe vækst i hele landet, hvor blandt andet Planloven liberaliseres på bekostning af landskabelige og kystlandskabelige hensyn. Deraf trækkes liberaliseringen væk fra trekantens yderpunkt, B. Projektgruppens TIA peger dog på, at de territoriale effekter i højere grad vil finde sted i de økonomisk bedst stillede kommuner, da der her i forvejen opleves pres på landzonen, mens yderkommunerne ikke umiddelbart opnår samme effekt grundet yderproblematikkerne. Det vurderes derfor, at der ikke opnås den ellers ønskede *hensigtsmæssige udvikling i hele landet* og liberaliseringen derfor trækker væk fra trekantens yderpunkt C og imod A.

Da de territoriale effekter ikke er i overensstemmelse med de væsentlige hensyn bag zoneinddelingen, og derigennem de kystlandskabelige hensyn, så går udviklingen imod et *mindre* fokus på trekantens yderpunkt B, miljøbeskyttelse og herunder naturbeskyttelse. Vægten er derimod på *samfundsudviklingen*, repræsenteret af mål om vækst og udvikling – yderpunkt A. Herunder synes en decentralisering af beslutningsmagten til kommunerne og det øgede retskrav til grundejeren at repræsentere en, ifølge regeringen, *hensigtsmæssig udvikling*, hvilket altså opfyldes igennem initiativerne. Modsat betyder det øgede retskrav til grundejeren, at individuelle interesser i højere grad tilgodeses til ulempe for samfundets og de nationale interesser i at bevare landskaber og de åbne kyster.

Samlet set synes liberaliseringen af Planloven ikke at kunne placeres ét bestemt sted på Figur 17.4, men nærmere at kunne placeres som en retning. Som det fremgår af overstående, medfører liberaliseringen af Planloven særligt et mindre fokus på beskyttelsesinteresser, hvor vækst og udvikling prioriteres højere. Samtidig ses at ændringen ikke vil medføre samme effekt for hele landet, hvor særligt bykommunerne vil opleve et større pres. Derved opnår yderkommunerne ikke den ønskede vækst ved liberaliseringen og en større ulighed mellem kommunerne kan opstå. Derfor placeres liberaliseringen af Planloven som en retning særligt væk fra yderpunktet B, men også C, hvor retningen er imod A, som det er illustreret på Figur 17.4.



Figur 17.4 - Placering af retningen som liberaliseringen af Planloven medfører ud fra bæredygtighedsbegrebet.

## 17.5.2 BÆREDYGTIGHED OG HENSIGTSMÆSSIG UDVIKLING

Liberaliseringen af Planloven ved vækstudspillet initiativer synes at udmærke et større hensyn til økonomisk vækst end de to andre yderpunkter; miljøbeskyttelse og social retfærdighed. Særligt miljøbeskyttelse lempes betragteligt ved ændringerne og er derfor den helt store taber. Dette betyder imidlertid ikke, at ændringerne er i uoverensstemmelse med målet om bæredygtighed og *hensigtsmæssig* udvikling ud fra en *helhedsvurdering*, da denne som nævnt er politisk afhængig. Hvis økonomisk vækst på nuværende tidspunkt vurderes underprioriteret i forhold til miljøbeskyttelse og social retfærdighed vil initiativerne være i overensstemmelse med bæredygtighedsbegrebet. Hvorvidt dette er tilfældet kan ikke afgøres her, da det er et politisk spørgsmål, hvilken udvikling der vurderes *hensigtsmæssig*, og hvad der ønskes prioriteret. Dog kan det konstateres ud fra de territoriale effekter, at initiativerne favoriserer økonomisk vækst. Ligeledes kan det konstateres, at der er stor politisk uenighed om *hvad* der anses som værende en hensigtsmæssig udvikling og derfor ultimativt hvad de nationale hensyn er. Den store forskellighed udtrykkes både ved de analyserede interesseorganisationers holdninger, men er også synlig blandt politikere og dermed i den offentlige debat.

Igennem observationer af de forskellige interesseorganisationers vurderinger af initiativerne bliver holdningsforskellene klare, hvor bl.a. KL og KTC velkommer initiativerne forskelligt. Disse observationer synes at understrege det politiske aspekt særlig tydeligt. KL består af en politisk ledelse, mens KTC består af topchefer i den kommunaltekniske sektor, hvorfor de umiddelbart repræsenterer samme aktør, kommunerne. Foreningernes konstruktion vurderes at medføre den afgørende forskel på de meget forskellige budskaber, som de to interesseorganisationer frembringer. Dette understreger igen, at det er vanskeligt at vurdere initiativerne og effekterne i perspektiv af bæredygtighed og hensigtsmæssig samfundsudvikling. Samme budskaber fremgår historisk, hvor erfaringerne fra bl.a. mulighederne for nye sommerhusudlæg ved lovændringen i 2004 ligeledes medførte

stor debat og uenighed, hvor formålet altså ligeledes var at skabe vækst og udvikling. I tilfældet kan det blot konstateres at vækst og udvikling ikke fandt sted, og at hovedparten af de udlagte sommerhuse stadig er uudnyttede.

Debatten mellem politikerne på Christiansborg fremhæver essensen yderligere, hvor der i dag er stor uenighed om de grundlæggende nationale hensyn inden for Planloven. Venstrefløjén giver udtryk for at naturen fortsat skal beskyttes i samme grad, mens højrefløjén giver udtryk for at hensynet til vækst og udvikling skal prioriteres højere. Senest lægger Socialdemokraterne afstand til regeringens vækstudspil, hvor erhvervsordfører Morten Bødskov, vedrørende bl.a. ophævelsen af kystnærhedszonen, udtaler, at

*”[...] regeringens udspil er direkte skadeligt for den danske natur.”*  
(Danmarks Radio, 2016)

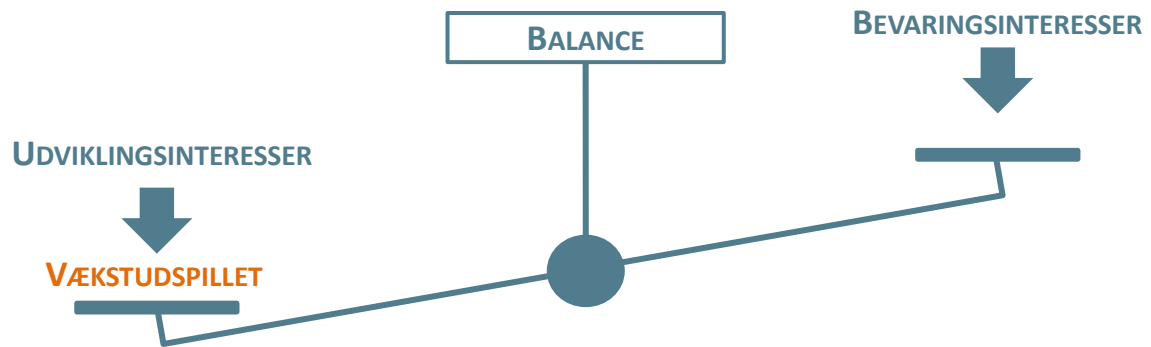
Modsætningsvis mener Venstre, at hvis Planloven ikke liberaliseres vil væksten alene isoleres i storbyerne. Landdistrikts- og ø-ordfører Thomas Danielsen udtaler:

*”Det er derfor altafgørende vigtigt for regeringen at få liberaliseret planloven [...]”*  
(Danmarks Radio, 2016)

Det fremgår af de aktuelle udmeldinger, at der politisk er store forskelle på hvad de nationale hensyn vurderes at skulle være, og dermed også hvilken udvikling, der anses som *hensigtsmæssig* i et samfundsmæssigt helhedsperspektiv.

Uagtet om initiativerne får de ønskede effekter eller ej ses initiativerne og den dertilhørende debat tydeligt at sætte spørgsmålstejn ved balancen mellem udviklingsinteresser og bevaringsinteresser som præsenteret indledningsvist i projektrapporten. Der ses en tendens til, at der ved *helhedsvurderingen* i højere grad prioriteres *andre samfundsmæssige interesser* (udviklingsinteresser) på bekostning af miljø- og naturhensyn (bevaringsinteresser). Dette synes særligt problematisk set i lyset af, at *helhedsvurderingen* ved zoneinddelingen netop prioriteres lavere på baggrund af zoneinddelingens formål om beskyttelse af de landskabelige værdier. Yderligere ses de særlige kystlandskabelige interesser at forstærke hensynet til miljø og natur, hvorved andre samfundsmæssige interesser underordnes. Der ses derved en væsentlig ændring i *helhedsvurderingen*, der ved vækstudspillet initiativer medfører en større vægtning af *andre samfundsmæssige interesser* i kystnærhedszonen. Presset på de kystlandskabelige hensyn fremstår dermed tydeligt.

Som det illustreres på Figur 17.5 er vækstudspillet formål i høj grad udviklingsinteresser, hvoraf det af ovenstående fremgår, at væsentlige bevaringsinteresser er under pres; at undgå uplanlagt og sporadisk bebyggelse i kystområderne og dermed bevare de åbne og frie kyster.



Figur 17.5 – Balancen mellem udviklingsinteresser og bevaringsinteresser. Figur udarbejdet med inspiration fra Kay & Alder (1999, p. 62)

## 17.6 OPSAMLING

Kapitlets formål er at besvare problemformuleringens fjerde delspørgsmål: 4. *Hvorledes stemmer de territoriale effekter overens med overordnede nationale mål og hensyn?*

De nationale mål og hensyn er hovedsageligt udpeget fra Planlovens formålsparagraf hvoraf de kystlandskabelige hensyn, landzonehensyn og bæredygtighedshensynet er udtaget. Princippet om *helhedsvurderinger* og hensynet til en *hensigtsmæssig* udvikling fra formålsparagraffen understreger, at der indgår et væsentligt politisk element og der derfor ikke findes et endegyldigt svar.

De positive territoriale effekter, øget kommunal selvbestemmelse og grundejerens øgede retskrav, stemmer overens med formålene fra vækstudspillet, men medfører samtidig en række negative territoriale effekter, som ikke vurderes at være i overensstemmelse med de nationale mål og hensyn. Her ses effekterne; øget bebyggelse, sporadisk bebyggelse, uplanlagt og uønsket bebyggelse samt mindre krav om naboorienteringer, herunder risiko for nabogener, at være uforenelige med flere af de grundlæggende kystlandskabelige hensyn og landzonehensyn. Overordnet set favoriseres den enkelte grundejer på bekostning af de bredere samfundsmæssige interesser for bevaring af de åbne kyster. Yderligere medfører initiativerne et øget pres på landzonen og kystnærhedszonen i de kommuner, der allerede oplever et pres og dermed har behov for regulering, mens initiativerne umiddelbart ikke medfører vækst og udvikling i yderkommunerne. Ud fra et bæredygtigheds-perspektiv vurderes initiativerne og de territoriale effekter samlet set at bevæge udviklingen i retning mod *økonomisk vækst*, hvilket er formålet bag initiativerne, mens hensyn til miljøbeskyttelse og social retfærdighed nedprioriteres. Her står det klart, at udviklingsinteresserne overskygger beskyttelsesinteresserne. Projektgruppen stiller sig derfor kritisk over for, hvorvidt de territoriale effekter er i overensstemmelse med Planlovens formål om en bæredygtig og hensigtsmæssig udvikling. Det fremgår dog af den nuværende offentlige debat, at der er politisk uenighed om helt grundlæggende værdier inden for kystnærhedszonen. Der er dermed uenighed om hvad der anses som en *hensigtsmæssig* udvikling af de danske kyster.



# 18 KONKLUSION

Formålet med kapitlet er at besvare projektets problemformulering: *Hvilke territoriale effekter medfører regeringens vækstudspil inden for kystnærhedszonen for kommunerne og den enkelte grundejer set i forhold til den eksisterende retstilstand?* Besvarelsen foretages på baggrund af de fire delspørgsmål.

## 1. *Hvad omfatter en Territorial Impact Assessment, og hvorledes kan metoden anvendes på regeringens vækstudspil?*

Territorial Impact Assessment (TIA) er en metode til at vurdere, hvorvidt politikker, strategier, planer og lignende kan få territoriale effekter. Formålet er hermed at afklare og undgå negative territoriale effekter. TIA er oprindeligt udviklet til at opnå *territorial cohesion* på EU niveau, men metoden finder samtidig anvendelse helt ned på lokalt niveau. TIA inddeles metodisk i de fire dele *screening*, *scoping*, *assessment* og *evaluation* for at opnå en systematisk og struktureret vurdering af eventuelle territoriale effekter. En metodeltilpasning af TIA er foretaget for at analysere territoriale effekter ved regeringens vækstudspil. I denne forbindelse er den metodiske firdeling et bærende element, hvor *screening* og *scoping* dog er sammenlagt grundet initiativernes tydelige sammenhæng med territoriale effekter. Herved afgrænses undersøgelsesfeltet igennem *screening/scoping*, der efterfølgende analyseres og vurderes igennem *assessment* for at undersøge eventuelle territoriale effekter. De territoriale effekter diskuteres herefter i sammenhæng med nationale mål og hensyn igennem *evaluation*.

## 2. *Hvilke initiativer kan få territoriale effekter for kystnærhedszonens areal?*

Otte af vækstudspillet initiativer er udpeget til potentielt at kunne medføre territoriale effekter i kystnærhedszonen. Initiativerne udgør *scoping*-listen, der danner rammerne for den videre analyse. Initiativ 1 og 2 berører eksplicit kystnærhedszonens areal, da disse ophæver kystnærhedszonen og muliggør nye sommerhusudlæg, hvilket er en væsentlig ændring af den nuværende kystbeskyttelse. Det er derfor umiddelbart de to initiativer, der kan medføre de mest åbenlyse territoriale effekter. Initiativ 3-8 er alle lempelser af landzonebestemmelserne og berører derfor indirekte kystnærhedszonens areal. På baggrund af ophævelsen af kystnærhedszonen findes disse dog særligt relevante, da de dermed udgør en del af den dobbelte deregulering, der finder sted af kystnærhedszonen. Initiativ 3-8 omfatter:

- Øgede muligheder for anvendelse af overflødiggjorte bygninger uden landzonetilslutning
- Øgede udvidelsesmuligheder for virksomheder og helårshuse uden landzonetilladelse

- Fri placering af nybyggeri i forbindelse med en landbrugsejendom uden landzone-tilladelse
- Fri placering af erstatningsbyggeri ved frivillig nedrivning af bolig og kommunens tilladelse

På baggrund af vækstudspillet hensyn, landzonehensynene og de kystlandskabelige hensyn er der udpeget fem territoriale effekter, der repræsenterer både positive og negative effekter; lokal vækst, kommunal selvbestemmelse, grundejerens retskrav, bebyggelse og sporadisk bebyggelse. De fem territoriale effekter udgør undersøgelsesfeltet for den udarbejdede *impact assessment matrix*.

### 3. Hvilke territoriale effekter medfører initiativerne for kommunerne og den enkelte grundejer?

Analysernes resultater viser, at kystnærhedszonen *ikke* fremstår som en unødigt begrænsning for vækst og udvikling. Konkrete eksempler illustrerer kommunernes mulighed for planlægning i zonen og de to interviewede kommunale embedsmænd kan ikke påpege projekter, der er blevet forhindret af *planlægningszonen*. Kystnærhedszonen synes derimod som en regulering, der sikrer en særlig grunddig planlægning. Initiativet angående ophævelse af kystnærhedszonen medfører en høj grad af øget kommunal selvbestemmelse, men på bekostning af sporadisk bebyggelse grundet eksisterende udlæg og de lempede krav til planlægningen. Der åbnes samtidig op for, at der kan opstå bebyggelse, der ikke er afhængig af en kystnær placering. Ved initiativ 2 angående muligheden for nye sommerhusudlæg får kommunerne yderligere selvbestemmelse. Undersøgelsen viser dog, at der i forvejen eksisterer en betragtelig restrummelighed af sommerhuse. Erfaringerne fra de seneste sommerhusudlæg på baggrund af lovændringen i 2004 viser, at udlæggene *ikke* bidrog med lokal vækst, og hovedparten af udlæggene i dag er hverken bebyggede, udstykkede eller planlagte. Det vurderes derfor ikke, at nye udlæg vil medføre lokal vækst eller øget bebyggelse. Initiativet vil derimod medføre, at sommerhusbebyggelsen spredes, grundet den eksisterende restrummelighed, og initiativet bidrager derfor til mere sporadisk bebyggelse. Derudover kan nye udlæg have negative effekter for sommerhusmarkedet, der i forvejen er præget af overudbud.

Lempelserne af landzonebestemmelserne har den modsatte territoriale effekt, hvor kommunernes selvbestemmelse mindskes. Dette skyldes, at initiativerne medfører flere muligheder for fysisk udvikling i landzonen *uden* landzonetilladelse. I forlængelse heraf forringes kommunernes muligheder for at regulere bebyggelse og dermed at modvirke uplanlagt og uønsket bebyggelse. Der opstår derfor mere sporadisk bebyggelse i kystnærhedszonen. Det øgede antal undtagelser for landzonetilladelser giver grundejerne et øget retskrav, mens tilgrænsende naboers retsstilling svækkes. Da landzonetilladelser medfører en lovpligtig naboorientering vil det øgede antal undtagelser medføre færre krav til naboorienteringer, hvorfor der opstår en øget risiko for nabogener.

Overordnet set peger analysens resultater på, at enkelte af de territoriale effekter vil optræde forskelligt afhængig af den enkelte kommune. Analysen viser, at særligt yderkommunerne ikke vil opleve hverken lokalvækst eller øget bebyggelse i kystnærhedszonen



som følge af de otte initiativer. Yderkommunerne synes derimod i forvejen at rede tæppet ud for eventuelle investorer og give rige muligheder for bl.a. virksomhedsudvidelser igennem landzonetilladelser. Bykommunerne kan derimod opleve et større pres på landzonen og kystnærhedszonen, og derved lokal vækst og bebyggelse. Den kommunale selvbestemmelse er dog ikke differentieret, og ændringerne vil være ensartede for alle typer kommuner. Her vil ophævelsen af kystnærhedszonen og muligheden for at udlægge nye sommerhusområder øge den kommunale selvbestemmelse betragteligt. Dette medfører imidlertid, at det i højere grad er op til den enkelte kommune hvorledes udviklingsinteresser og beskyttelsesinteresser skal afvejes.

Den væsentligste negative territoriale effekt ved regeringens vækstudspil vurderes at være sporadisk bebyggelse. Særligt ophævelsen af kystnærhedszonen, muligheden for nye sommerhusudlæg og bortfjernede krav til placering af bebyggelse i landzonen vil medføre sporadisk bebyggelse i kystnærhedszonen for alle typer kommuner. Effekten eksisterer generelt for arealer i landzonen, men arealer i kystnærhedszonen synes i denne sammenhæng særligt udsatte på grund af de særlige landskabelige hensyn, der her eksisterer.

#### *4. Hvorledes stemmer de territoriale effekter overens med overordnede nationale mål og hensyn?*

De nationale mål og hensyn for både landzonen og kysterne kan primært udledes af Planlovens formål. Planlovens primære formål er, at der skal foretages en *hensigtsmæssig* udvikling, hvilken baseres på en helhedsvurdering. Helhedsvurderingen er her en afvejning af miljø- og naturhensyn over for *andre samfundsmæssige interesser*. Helhedsvurderingen vægtes dog lavere ved planlovens princip om zoneinddeling, da formålet netop er en beskyttelse af de landskabelige værdier. Da de landskabelige værdier kun er stærkere ved de kystlandskabelige hensyn, vurderes de territoriale effekter i denne forbindelse at være i uoverensstemmelse med landzonehensynene og de kystlandskabelige hensyn, da de *andre samfundsmæssige interesser* vægtes højere end miljø- og naturhensyn. Særligt de negative territoriale effekter, herunder bebyggelse, sporadisk bebyggelse samt risiko for uplanlagt og uønsket bebyggelse, synes at være i konflikt med formålene for landzonehensynene og de kystlandskabelige hensyn. Ud over disse to nationale hensyn er bæredygtighed et bærende nationalt mål og hensyn i Planloven. Initiativerne og de territoriale effekter vurderes i denne forbindelse at repræsentere en udvikling, der favoriserer økonomisk vækst, på bekostning af social retfærdig og særligt miljøbeskyttelse. Samtidig ses, at udviklingsinteresserne overskygger beskyttelsesinteresserne med nedprioritering af miljøbeskyttelse. Projektgruppen stiller sig derfor kritisk over for hvorvidt de territoriale effekter er i overensstemmelse med Planlovens mål om bæredygtighed. Den aktuelle politiske debat understreger dog, at der ikke politisk er enighed om de nationale hensyn angående kystnærhedszonen. Der er dermed uenighed om de grundlæggende værdier, og hvad der skal anses som en *hensigtsmæssig udvikling*.



# 19 METODEREFLEKSION OG PERSPEKTIVERING

I nærværende kapitel reflekteres over projektgruppens metodevalg af *Territorial Impact Assessment* (TIA), der er bærende for projektets hovedanalyse. Da TIA er den bærende metode, reflekteres i det følgende over metodens anvendelse samt dens styrker og svagheder til behandling af projektets problemstilling. I denne forbindelse fokuseres primært på analysens svagheder for at kunne fremhæve mulige forbedringer ved analysens anvendelse. Derfor diskuteres det efterfølgende hvorledes metoden kan anvendes anderledes. Slutteligt foretages en metodisk induktion, hvor projektgruppens konkrete erfaringer med TIA perspektiveres til en mere generel anvendelse af TIA. Formålet er dermed at evaluere metodens anvendelse ved projektets problemstilling.

## 19.1 STYRKER

Tredelingen af TIA i screening/scoping, assessment og evaluation vurderes af projektgruppen at være en særdeles anvendelig tilgang, og det synes derfor også naturligt at dette analysedesign allerede indgår i de lovpligtige konsekvensanalyser af den danske lovgivning. Tredelingen bidrager i høj grad til at systematisere og strukturere den omfattende analyse, der samtidig indeholder en række af andre analyser. Dette sikrer en holistisk tilgang ved analysen af de territoriale effekter. TIA synes yderligere åbenlys relevant som følge af projektets problemstilling og initiativernes territoriale natur. Metoden er samtidig anvendelig ved initiativer, forslag, strategier m.m., der ikke eksplicit medfører territoriale effekter, men alligevel har behov for en analyse af disse. Metoden sikrer dermed et særligt og systematisk fokus på territorier.

Den udarbejdede matrice synes ligeledes særlig anvendelig og bidrager til at overskueliggøre en ellers kompleks problemstilling. Der er dog i projektarbejdet også oplevet problemer og begrænsninger ved anvendelsen af matricen, hvilket fremgår af nedenstående.

## 19.2 SVAGHEDER

Projektgruppen har mødt en række svagheder og begrænsninger ved metodens anvendelse i projektets problemstilling og det valgte analysedesign af TIA.

Først og fremmest har initiativerne fra vækstudspillet og deres politiske natur vanskeliggjort analyserne. Da initiativerne (endnu) ikke er ført til et lovforslag, har dette særligt

vanskeliggjort den juridiske analyse og vurdering. Samtidig belyser den juridiske analyse, at den endelige lovgivningsmæssige formulering kan få stor indflydelse for de territoriale effekter. Denne problematik kom desuden til udtryk i interviewene, hvor respondenterne fandt det særligt vanskeligt at vurdere de enkelte initiativer angående lempelserne af landzonebestemmelserne isoleret, da der her er tale om små justeringer af de gældende bestemmelser. Problematikken og afhængigheden af den endelige formulering blev desuden eksplicit påpeget af Anne-Vibeke Skovmark fra Aalborg Kommune ved interviewet.

I forlængelse heraf synes de analyserede territoriale effekter og hensyn vanskelige at ”forudsige”, hvorfor analyserne i høj grad er præget af kvalificerede formeninger og hypoteser. Dette skyldes, at initiativerne ikke er direkte målbare, hvorfor deres effekter afhænger af en lang række af faktorer, herunder den generelle samfundsudvikling, de økonomiske konjunkturer, boligmarkedet, den demografiske udvikling, befolkningsstrømme m.m. Samtidig fremgår det, at de territoriale effekter også er stærkt afhængige af det konkrete sted, f.eks. kommune, hvilket gør det vanskeligt at anvende den brede kam og generalisere effekterne. Som følge af disse iagttagelser er det derfor ud fra et kritisk realistisk synspunkt diskutérbart hvorvidt samme analyse ville føre til samme resultater, da analysen som nævnt er afhængig af både tid og sted. Problemstillingen er præget af at befinde sig et åbent system, der påvirkes af en lang række af udefrakommende mekanismer, der ikke kan kvantificeres og ej heller kan isoleres fra systemet.

En særlig svaghed ved metodens anvendelse er udtrykt ved, at den i høj grad er egnet til ”hårde” og objektive værdier ved vurderingen i matricen. Projektgruppen har dermed fundet det problematisk også at favne og inddrage de blødere værdier. Dette skyldes særligt at emnet er stærkt politisk betonet. Eksempelvis afhænger spørgsmålet *”Hvilke effekter er ønskelige i forhold til den samfundsmæssige udvikling?”* stærkt af en politisk overbevisning og standpunkt.

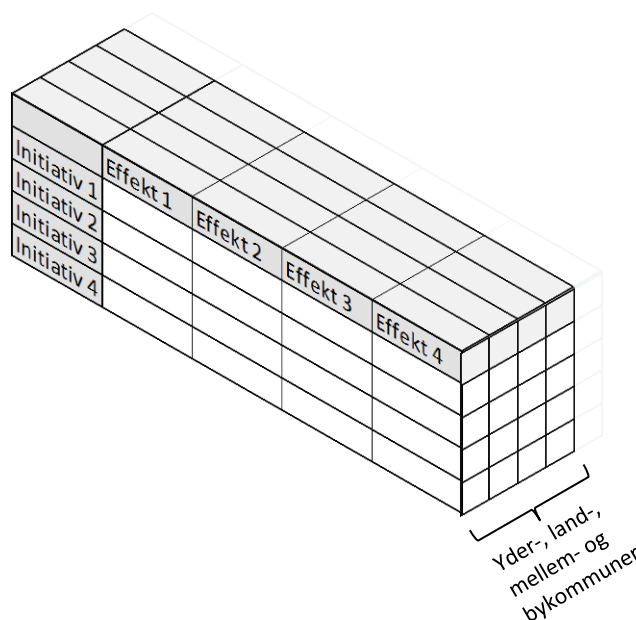
Ved analysen af de territoriale effekter er territoriet i projektrapporten afgrænset til at være kystnærhedszonen. Som det fremgår af ovenstående har dette medført en række vanskeligheder, på grund af kystnærhedszonens store variationer, hvorfor en større arealmæssig detaljeringsgrad med fordel kunne indføres. Dette uddybes i nedenstående afsnit.

## 19.3 METODEUDVIKLING

### DEN TREDJE DIMENSION

Ved anvendelsen af TIA blev det af projektgruppen vurderet nødvendigt at inddrage forskellige typer af kommuner, hvorfor der er foretaget interview med embedsmænd fra henholdsvis Morsø og Aalborg Kommune, hvilke er suppleret med udtalelser fra Rudersdal Kommune. Dette skyldtes, at de territoriale effekter blev vurderet at kunne være forskellige fra en yderkommune til en bykommune. I analysen blev dette synliggjort, men det vanskeliggjorde samtidig udfyldningen af matricen, da flere af effekterne derfor kunne være forskellige, afhængig af stedet.

TIA vurderes dog at kunne favne en større detaljeringsgrad og dermed en differentiering mellem forskellige territorier, f.eks. kommuner. Analysen kan dermed udvides med en tredje dimension, hvilket også forslås af Golobic og Marot (2011), der benævner dette som *hypercube concept of TIA*. De territoriale effekter kan dermed vurderes på forskellige typer af kommuner, f.eks. efter KL's opdeling; yder-, land-, mellem- og bykommuner og dermed tilføje en tredje dimension i matricen, som illustreret på Figur 19.1.



Figur 19.1 – Udvidet *impact assessment matrix*, der indebærer en tredje dimension

Den tredje dimension kan dermed bidrage med en større detaljeringsgrad til analysen og dermed skelne mellem forskellige typer af territorier, hvilket synes at være en særlig styrke ved TIA.

## KVANTITATIV TILGANG

Projektgruppens anvendelse af TIA er primært baseret på kvalitativ empiri, herunder interviews og kvalitative skrivebordsanalyser. Et større kvantitativt input til TIA vurderes dog yderligere at kunne styrke analysen, hvor dette er muligt. Her kan grunddata bl.a. anvendes til at skabe et overblik over hvem og hvor mange, der påvirkes af f.eks. lempede landzoneregler. Yderligere ville en GIS-analyse kunne bidrage med data angående hvor mange virksomheder i kystnærhedszonen, der får mulighed for at udvide på baggrund af initiativerne. På samme vis kan der skabes et overblik over hvor mange overflødiggjorte bygninger, som muliggør en ny anvendelse. Ved anvendelse af kvantitative data er det problematiske dog, at de vanskeligt kan anvendes til at vurdere *hvorvidt* effekterne vil finde sted, men i stedet det maksimale antal *mulige* ændringer. En *mulighed* er dog ikke ensbetydende med en reel effekt, hvilket blev understreget ved interview med Arne Kirk fra Morsø Kommune. Netop af denne grund kan en kvantitativ tilgang svært stå alene, hvorved denne alene bør styrke den kvalitative tilgang som supplement.

Den kvantitative tilgang kan samtidig anvendes som evalueringsværktøj af tidligere ændringer, hvilket projektgruppen har gjort i et mindre omfang angående sommerhusudlæg.

Ligeledes kunne en kvantitativ analyse af tidligere lempelser i landzone- eller kystnærhedsbestemmelserne dermed evalueres igennem viden om *hvad, hvor og hvor meget* byggeri lempelserne har medført. På denne vis kan den kvalitative tilgang i højere grad suppleres af de kvantitative input, hvor data måtte være tilgængelig.

## TIA I LOVGIVNING OG UNDERVISNING

Det særlige fokus i TIA på *territorier* og arealanvendelse opleves af projektgruppen som værende essentiel. Den nuværende danske lovgivning sætter rammerne for forskellige konsekvensanalyser, herunder samfundsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser. Det synes dog oplagt at inddrage TIA for at opnå en systematisk inddragelse af det *territoriale aspekt* ved konsekvensvurderingerne i lovgivningen. Herved muliggøres en helhedsorienteret analyse af territoriale effekter, hvoraf flere følgeeffekter kan komme til syne og dermed undgås. Det territoriale aspekt anses som et essentielt element ved vurdering af konsekvenser af bl.a. politiske dokumenter og lovforslag. TIA kan derfor med fordel indarbejdes i den danske lovgivning om konsekvensanalyser.

Væsentligheden af det territoriale aspekt falder ligeledes i trit med landinspektøruddannelsen og særligt kandidaten *Land Management*, der netop har arealanvendelsen som sit speciale. TIA har vist sig som en omfangsrig metode og som en enestående tilgang til systematisk at analysere territoriale effekter og anse arealanvendelse i en bredere sammenhæng. Projektgruppen mener, på baggrund af anvendelsen af TIA, at landinspektøruddannelsen fagligt vil styrkes ved en applicering af TIA i landinspektøruddannelsens læringsmål. Landinspektøruddannelsen er desuden en oplagt institutionel ramme til yderligere at udvikle og applicere anvendelsen af TIA i en dansk kontekst.

## 19.4 OPSAMLING

Metoden synes særlig anvendelig som ramme- og strukturskabende for den omfattende analyse af territoriale effekter. Herunder anses den udarbejdede matrice som et afgørende værktøj til at strukturere analysen. Metoden har dog også vist sine svagheder, bl.a. grundet projektets komplekse problemstilling og mange ubekendte faktorer. De blødere værdier har her været vanskelige at indarbejde i matricen og initiativernes manglende konkrethed har besværliggjort de kvalitative vurderinger fra bl.a. respondenterne i interviewene. Af interviewene og analyserne fremgår endvidere, at de territoriale effekter er stærkt kontekstafhængige, hvorfor metoden med fordel kan udvikles til at indeholde en tredje dimension og dermed omfavne forskellige typer af kommuner. Derudover vil et større kvantitativt input kunne styrke analysen yderligere, hvor både grunddata og GIS-analyser kan skabe et større overblik over hvor mange eller hvor meget, der påvirkes af ændringerne. Desuden finder projektgruppen, at det territoriale aspekt i TIA med fordel kan indarbejdes i lovgivningen på lige fod med de andre typer af konsekvensvurderinger. Herved kan flere territoriale effekter ved lovforslag undersøges og undgås. Endelig finder projektgruppen, at TIA bør appliceres i landinspektøruddannelsens læringsmål, for både at styrke uddannelsen og samtidig udgøre den institutionelle ramme for at videreudvikle TIA i en dansk kontekst.

## 20 BIBLIOGRAFI

Altinget, 2016. *Miljø*. [Online]

Available at: <http://www.altinget.dk/miljoe/artikel/connie-hedegaard-advarer-kysterne-er-arvesoelvet>

[Senest hentet eller vist den 22 marts 2016].

Andersen, V. & Gamdrup, P., 2005 a. Om problemformulering og projektarbejde. I: H. Andersen, red. *Videnskabsteori & metodelære*. København: Samfundslitteratur, pp. 26-57.

Andersen, V. & Gamdrup, P., 2005 b. Forskningsmetoder. I: H. Andersen, red. *Videnskabsteori & Metodelære*. København: Samfundslitteratur, pp. 57-80.

Anker, H. T., 2013. *Planloven med kommentarer*. 1. red. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Blume, P., 2014. *Retssystemet og juridisk metode*. 2. red. København: Jurist- og økonomforbundets forlag.

Buch-Hansen, H. & Nielsen, P., 2005. *Kritisk realisme*. 1 red. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.

By- og Landskabsstyrelsen, 2008. *Vejledning om kommuneplanlægning*, København: By- og Landskabsstyrelsen.

By- og Landskabsstyrelsen, 2009. *Erhvervsstyrelsen*. [Online]

Available at:

[https://erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/090731brevtilnknogkommunerompraksisndringdoc\\_1.pdf](https://erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/090731brevtilnknogkommunerompraksisndringdoc_1.pdf)

[Senest hentet eller vist den 6 Maj 2016].

By- og Landskabsstyrelsen, 2010. *Inspiration til planlægning i kystnærhedszonen*, København: Miljøministeriet.

CEC, 2008. *Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength*, Bruxelles: Commission of the European Communities.

Connelly, S., 2007. Mapping Sustainable Development as a Contested Concept. *Local Environment*, June, 12(3), pp. 259-278.

Danmarks Radio, 2016. *www.dr.dk*. [Online]

Available at: <http://www.dr.dk/nyheder/politik/s-forhindrer-bred-aftale-om-liberalisering-af-planloven>

[Senest hentet eller vist den 31 Maj 2016].

Dansk Byggeri, 2016 a. *Notat: Historisk mange sommerhuse til salg på trods af mindre prisstigninger*, København: Dansk Byggeri.

Dansk Byggeri, 2016 b. *Lad tyskerne købe sommerhuse*. [Online]

Available at: <http://www.danskbyggeri.dk/presse-politik/nyheder/2016/lad-tyskerne-koebe-sommerhuse/>

[Senest hentet eller vist den 5 Maj 2016].

Dansk Erhverv, 2013. *Fakta om dansk kystturisme - Dansk kystturisme og dens betydning for dansk økonomi, vækst og beskæftigelse*, København: Dansk Erhverv.

Dansk Turismefremme, 2015. *Pressemeddelelser*. [Online]

Available at:

[http://www.danskturismefremme.dk/sites/default/files/asp/danskturismefremme/pressemeddelelse\\_23.11.2015\\_-\\_](http://www.danskturismefremme.dk/sites/default/files/asp/danskturismefremme/pressemeddelelse_23.11.2015_-_nyt_udspil_skaber_mulighed_for_lige_vækst_og_udvikling_i_hele_danmark.pdf)

[nyt\\_udspil\\_skaber\\_mulighed\\_for\\_lige\\_vækst\\_og\\_udvikling\\_i\\_hele\\_danmark.pdf](http://www.danskturismefremme.dk/sites/default/files/asp/danskturismefremme/pressemeddelelse_23.11.2015_-_nyt_udspil_skaber_mulighed_for_lige_vækst_og_udvikling_i_hele_danmark.pdf)

[Senest hentet eller vist den 29 marts 2016].

Danske Havne, 2016. *Danske Havne - Brancheorganisation for Danmarks erhvervshavne*. [Online]

Available at: <http://www.danskehavne.dk/>

[Senest hentet eller vist den 4 marts 2016].

DN, 2012. *Frie Kyster - Danmarks Naturfredningsforenings Kystpolitik*, København: Danmarks Naturfredningsforening.

DN, 2016 a. *Vi slog ring om kysterne*. [Online]

Available at: <http://tur.dn.dk/ture/>

[Senest hentet eller vist den 22 marts 2016].

DN, 2016 b. *Storpolitisk spil om de frie kyster og det åbne land*. [Online]

Available at: <http://www.dn.dk/Default.aspx?ID=47113>

[Senest hentet eller vist den 20 Maj 2016].

DN, 2016 c. *Brev fra DN til Troels Lund Poulsen om liberalisering af planloven*.

København: Danmarks Naturfredningsforening - Ella Maria Bisschop-Larsen, Præsident i Danmarks Naturfredningsforening.

DN, 2016 d. *Om DN*. [Online]

Available at: <http://www.dn.dk/Default.aspx?ID=17>

[Senest hentet eller vist den 23 Maj 2016].



Erhvervs- og vækstministeriet, 2015 c. *Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen 2017*, København: Erhvervs- og vækstministeriet, erhvervsstyrelsen.

Erhvervs- og vækstministeriet, 2015. *Pressemeddelelse; Et løft af kyst- og naturturisme i Danmark*. [Online]

Available at: <https://www.evm.dk/nyheder/2015/15-10-30-kyst-og-naturturisme>  
[Senest hentet eller vist den 15 marts 2016].

Erhvervsstyrelsen, 2015 d. *Bilag 8, rapport: Stevns Klint, Dansk Bygningsarv*. [Online]

Available at: <https://erhvervsstyrelsen.dk/projektbeskrivelser-fra-anden-ansoegningsrunde>  
[Senest hentet eller vist den 16 marts 2016].

Erhvervsstyrelsen, 2016 a. *Udlæg af nye sommerhusgrunde*. [Online]

Available at: <https://erhvervsstyrelsen.dk/udlaeg-af-nye-sommerhusgrunde>  
[Senest hentet eller vist den 4 marts 2016].

Erhvervsstyrelsen, 2016 b. *Projektbeskrivelser fra første ansøgningsrunde*. [Online]

Available at: <https://erhvervsstyrelsen.dk/projektbeskrivelser-fra-foerste-ansoegningsrunde>  
[Senest hentet eller vist den 16 marts 2016].

Erhvervsstyrelsen, 2016 c. *Projektbeskrivelser fra anden ansøgningsrunde*. [Online]

Available at: <https://erhvervsstyrelsen.dk/projektbeskrivelser-fra-anden-ansoegningsrunde>  
[Senest hentet eller vist den 16 marts 2016].

Erhvervsstyrelsen, 2016. *Udlæg af nye sommerhusgrunde*. [Online]

Available at: <https://erhvervsstyrelsen.dk/udlaeg-af-nye-sommerhusgrunde>  
[Senest hentet eller vist den 4 marts 2016].

ESPON, 2006. *ESPON project 3.2, Spatial Scenarios and Orientations in relation to the ESPD and Cohesion Policy, Final Report October 2006, Volume 5, Territorial Impact Assessment*, Luxembourg: ESPON.

ESPON, 2013. *Territorial Impact Assessment of Policies and EU Directives*, Luxembourg: ESPON.

European Commission, 1999. *ESDP, European Spatial Development Perspective, Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Potsdam: European Communities.

European Commission, 2013. *Press Release Database*. [Online]

Available at: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-222\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-222_en.htm)  
[Senest hentet eller vist den 22 marts 2016].

European Commission, 2015 a. *Environment*. [Online]

Available at: <http://ec.europa.eu/environment/iczm/home.htm>  
[Senest hentet eller vist den 20 marts 2016].

European Commission, 2015 b. *Environment*. [Online]

Available at: [http://ec.europa.eu/environment/iczmp/prop\\_iczm.htm](http://ec.europa.eu/environment/iczmp/prop_iczm.htm)

[Senest hentet eller vist den 22 marts 2016].

Evald, J., 2011. *At tænke juridisk*. 4. red. København: Nyt Juridisk Forlag.

Finansministeriet, 2005. *Vejledning om konsekvensanalyser*, Albertslund: Finansministeriet.

Golobic, M. & Marot, N., 2011. Territorial impact assessment: Integrating territorial aspects in sectoral policies. *Evaluation and Program Planning*, 34 Marts, Issue 34, pp. 163-173.

Holm, P. & Byskov, S., 2000. Kystzonens ejendomsforandringer. I: E. M. Sørensen, red. *Ejendomsændringer i det 20. århundrede*. København: Den Danske Landinspektørforening, pp. 335-364.

Jyllands-Posten, 2011. Sommerhusgrunde blev et flop. *Jyllands-Posten*, 5 April, p. 1.

Kay, R. & Alder, J., 1999. *Coastal planning and management*. 1 red. New York: E & FN Spon.

KL, 2015 a. *1 Befolkningsudvikling og demografi*. [Online]

Available at: [http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id\\_67009/cf\\_202/Analyserapport\\_-\\_kapitel\\_1.PDF](http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_67009/cf_202/Analyserapport_-_kapitel_1.PDF)

[Senest hentet eller vist den 25 april 2016].

KL, 2015 b. *Positivt planlovsudspil fra regeringen*. [Online]

Available at: <http://www.kl.dk/Teknik-og-miljo/Positivt-planlovsudspil-fra-regeringen-id193298/?n=1>

[Senest hentet eller vist den 20 Maj 2016].

KL, 2015 c. *Danmark i vækst og balance - 32 konkrete løsningsforslag for den fysiske planlægning*, København: Kommunernes Landsforening.

KL, 2016. *KL som medlemsorganisation*. [Online]

Available at: <http://www.kl.dk/Om-KL/Prasentation-af-KL/KL-som-medlemsorganisation/>

[Senest hentet eller vist den 23 Maj 2016].

Koester, V., 2009. *Naturbeskyttelsesloven med kommentarer*. 1. red. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

KTC, 2015. *Skæmmende byggeri i det åbne land kan blive konsekvensen af regeringens vækstudspil*. [Online]

Available at: <http://www.ktc.dk/artikel/skaemmende-byggeri-i-det-aabne-land-kan-blive-konsekvensen-af-regeringens-vaekstudspil>

[Senest hentet eller vist den 19 Maj 2016].

KTC, 2016. *Om KTC*. [Online]

Available at: <http://www.ktc.dk/om-ktc>

[Senest hentet eller vist den 23 Maj 2016].

Kystdirektoratet, 2016 a. *Kyst.dk*. [Online]

Available at: <http://kysterne.kyst.dk/strandbeskyttelseslinjen.html>

[Senest hentet eller vist den 17 Marts 2016].

Kystdirektoratet, 2016 b. *Kyst.dk*. [Online]

Available at: <http://kysterne.kyst.dk/klitfredningslinjen.html>

[Senest hentet eller vist den 17 Marts 2016].

Landdistrikternes Fællesråd, 2015. *Flere muligheder i kyst- og landzoner*. [Online]

Available at: <http://landdistrikterne.dk/ikke-kategoriseret/flere-muligheder-i-kyst-og-landzoner/>

[Senest hentet eller vist den 22 Maj 2016].

Landdistrikternes Fællesråd, 2016 a. *Om os*. [Online]

Available at: <http://landdistrikterne.dk/foreningen/>

[Senest hentet eller vist den 23 Maj 2016].

Landdistrikternes Fællesråd, 2016 b. *På vej mod et land i balance*. [Online]

Available at: <http://landdistrikterne.dk/ikke-kategoriseret/pa-vej-mod-et-land-i-balance/>

[Senest hentet eller vist den 22 Maj 2016].

Landinspektøren, 2016. Planlovsudspil udfordrer det åbne land. *Landinspektøren*, April, Issue 2, pp. 6-8.

Landsplanafdelingen, 2004 a. *Udvidelse af sommerhusområder i kystnærhedszonen - eksempler fra Lolland-Falster og det sydfynske område*, København: Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen, Landsplanafdelingen.

Landsplanafdelingen, 2004 b. *Arbejdsnotat: Potentielle regionaløkonomiske effekter ved etablering af sommerhuse i yderområder*, København: Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen, Landsplanafdelingen.

Larsen, F. & Færgemand, C., 1984. *Jyllands vestkyst - Turismen, planlægningen og debatten*. s.l.:Planstyrelsen, Danmarks Turistråd.

Levin, G., 2015. *Arealer, urbanisering og naturindhold i kystnærhedszonen, strandbeskyttelseslinjen og klitfredningslinjen*, Aarhus: Nationalt Center for Miljø og Energi.

Mariagerfjord Kommune, 2009. *Kommuneplantillæg nr. 41*, Hobro: Mariagerfjord Kommune.

Melsted-badehotel.dk, 2016. [Online]

Available at: [http://melsted-badehotel.dk/da/om\\_melsted\\_badehotel/historie](http://melsted-badehotel.dk/da/om_melsted_badehotel/historie)

[Senest hentet eller vist den 7 marts 2016].

Miljø- og Energiministeriet, 1995. *Vejledning om planlægning i kystområderne*, København: Miljø- og Energiministeriet.

Miljøministeriet, 2002. *Vejledning om landzoneadministration Planlovens §§ 34-38*, København: Miljøministeriet.

Miljøministeriet, 2003. *Miljøkonsekvensvurderinger af lovforslag og andre regeringsforslag*, s.l.: Miljøministeriet, Landsplanafdelingen .

Miljøministeriet, 2003. *Planlægning i kystnærhedszonen - Delbetænkning fra Udvalget om forenkling og udvikling af regionplanlægningen*, København: Miljøministeriet, Landsplanafdelingen.

Miljøministeriet, 2007. *Landsplandirektiv for 14 sommerhusområder i kystnærhedszonen i Region Nordjylland*, København: Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen.

Miljøministeriet, 2007. *Landsplandirektiv for 5 sommerhusområder i kystnærhedszonen på Lolland, Femø og Fejø*, København: Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen.

Miljøministeriet, 2011. *Planlægning i kystnærhedszonen*, København: Miljøministeriet.

Miljøministeriet, 2013. *Grøn omstilling - nye muligheder for hele Danmark, Landsplanredegørelse 2013*, København: Miljøministeriet, Naturstyrelsen.

Miljøministeriet, u.d. *Strandbeskyttelseslinjen - værd at vide for dig, der har ejendom ved kysten*, s.l.: Miljøministeriet - Miljøcentrene.

Morsø Kommune, 2013 a. *Kommuneplan 2013-2025*. [Online]

Available at: <http://morsoe.viewer.dkplan.niras.dk/plan/6/#/3913>

[Senest hentet eller vist den 15 Maj 2015].

Morsø Kommune, 2013 b. *Morsø Kommune Kommuneplan 2013-25*. [Online]

Available at: [http://soap.plansystem.dk/pdfarchive/11\\_2699176\\_1389347532192.pdf](http://soap.plansystem.dk/pdfarchive/11_2699176_1389347532192.pdf)

[Senest hentet eller vist den 12 Maj 2016].

Natur- og Miljøklagenævnet, 2014. *Natur- og Miljøklagenævnet*. [Online]

Available at: <http://nmkn.dk/afgoerelser/nomo-natur-og-miljoeklagenavnet-orienterer/nomo-2014/nomo-138/>

[Senest hentet eller vist den 29 April 2016].

Naturstyrelsen, 2011. *Dialogforum om turismeplanlægning*, København: Naturstyrelsen.

Nielsen, J., 2000. Fysisk planlægning og ejendomsdannelse. I: E. M. Sørensen, red. *Ejendomsændringer i det 20. århundrede*. København: Den Danske Landinspektørforening, pp. 97-119.

- Nordisk Ministerråd, 1999. *Den nordiske kystkulturs særart og livskraft*, København: Nordisk Ministerråd.
- Nordisk Ministerråd, 2004. *Historisk kystkultur - en ressource i nutiden*. 6 red. København: Nordisk Ministerråd.
- Nygaard, C., 2007. Kritisk realisme som paradigme for forskning i forretningsrelationer. I: C. Nygaard, red. *Samfundsvidenskabelige analysemetoder*. s.l.:Samfundslitteratur, pp. 45-72.
- Pagh, P., 2009. *Omsætning og regulering af fast ejendom*. 1. red. København: Thomson Reuters.
- Politiken, 2016. *Borgerlig støtte til større butikker og nye byggerier langs kysten smuldrer*. [Online]  
Available at: <http://politiken.dk/indland/politik/ECE3042473/borgerlig-stoette-til-stoerre-butikker-og-nye-byggerier-langs-kysten-smuldrer/>  
[Senest hentet eller vist den 22 marts 2016].
- RealDania, 2016. *For fyret, for yderområder, for stedet*. [Online]  
Available at: <https://realdania.dk/tema/fyrt%C3%A5rne>  
[Senest hentet eller vist den 7 marts 2016].
- Realkreditrådet, 2016. *UDB010: Boliger på markedet efter område, ejendomskategori og udbudte og nedtagne boliger*. [Online]  
Available at: <http://www.realkreditraadet.dk/Statistikker/Boligudbudsstatistik/Data.aspx>  
[Senest hentet eller vist den 1 Maj 2016].
- Regeringen m.fl., 2014. *Aftale om vækstplan for dansk turisme*. [Online]  
Available at: <http://www.evm.dk/nyheder/2014/20-06-14-aftale-om-en-vaekstplan-for-dansk-turisme>  
[Senest hentet eller vist den 10 Maj 2016].
- Regeringen, 2015. *Vækst og udvikling i hele Danmark*, København: Erhvervs- og Vækstministeriet.
- Regionplanudvalget, u.d. *Planlægning i kystnærhedszonen og den kystnære del af havet*. [Online]  
Available at:  
[http://www.regionplanudvalget.dk/Hovedsider/Faglig\\_viden/oplaeg/kystnaerhedszonen.htm](http://www.regionplanudvalget.dk/Hovedsider/Faglig_viden/oplaeg/kystnaerhedszonen.htm)  
[Senest hentet eller vist den 15 Maj 2016].
- Revsbech, K. & Puggaard, A., 2008. *Lærebog i miljøret*. 4. red. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Riis, O., 2005. *Samfundsvidenskab i praksis: introduktion til anvendt metode*. 1 red. København: Hans Reitzel.

Ritzau, 2011. Sommerhusgrunde ved kysten floppede fælt. *Ritzau Bureau*, 5 April, p. Artikelid: e29abefb.

Rudersdal Kommune, 2014. *Om kommunen*. [Online]  
Available at: [http://www.rudersdal.dk/Kommunen/Om\\_kommunen.aspx](http://www.rudersdal.dk/Kommunen/Om_kommunen.aspx)  
[Senest hentet eller vist den 23 Maj 2016].

Skov- og Naturstyrelsen, 2000. *Vejledning om 300 m Strandbeskyttelseslinje og Klitfedningszone*, København: Skov- og Naturstyrelsen.

Small, C. & Nicholls, R. J., 2003. A Global Analysis of Human Settlement in Coastal Zones. *Journal of Coastal Research*, 19(3), pp. 584-599.

Statsforvaltningen, 2007. *Statsforvaltningen Hovedstaden (brev)*. [Online]  
Available at:  
<http://www.statsforvaltningen.dk/Tilsynsafg%C3%B8relser/Files/VedhaeftetFil/148.pdf>  
[Senest hentet eller vist den 31 Maj 2016].

Strandbeskyttelseskommisionen, 2001. *Strandbeskyttelseskommisionens Beretning 2001*, København: Skov- og Naturstyrelsen.

Studsholt, A. B., u.d. [Online]  
Available at: [http://www.annastudsholt.dk/html/ABS\\_blaa\\_bog.asp](http://www.annastudsholt.dk/html/ABS_blaa_bog.asp)  
[Senest hentet eller vist den 25 april 2016].

Talmage, J. & Maneice, D., 2016. *The True Size*. [Online]  
Available at: <http://thetruesize.com/>  
[Senest hentet eller vist den 3 marts 2016].

UNAO, 2016. *United Nation Atlas of the Oceans*. [Online]  
Available at:  
<http://www.oceansatlas.org/servlet/CDSServlet?status=ND0xODc3JjY9ZW4mMzM9KiYzNz1rb3M~>  
[Senest hentet eller vist den 18 marts 2016].

UNEP, 2016. *United Nations Environment Programme*. [Online]  
Available at: [http://www.unep.org/urban\\_environment/issues/coastal\\_zones.asp](http://www.unep.org/urban_environment/issues/coastal_zones.asp)  
[Senest hentet eller vist den 18 marts 2016].

VisitDenmark, 2016. *Med vand til alle sider*. [Online]  
Available at: <http://www.visitdenmark.dk/da/danmark/maritim/med-vand-til-alle-sider>  
[Senest hentet eller vist den 3 marts 2016].

Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2010. *Rapport om turismens rammevilkår fra tværministerielt udvalg*, s.l.: Økonomi- og erhvervsministeriet.

Aalborg Kommune, 2009. *Kommuneplan - 10.2.1 Rammer for byggeri i sommerhusområder*. [Online]

Available at: [http://www.aalborgkommuneplan.dk/retningslinier/0-10\\_turisme-og-fritid/102/1021-rammer-for-byggeri-i-sommerhusomraader.aspx](http://www.aalborgkommuneplan.dk/retningslinier/0-10_turisme-og-fritid/102/1021-rammer-for-byggeri-i-sommerhusomraader.aspx)  
[Senest hentet eller vist den 16 Maj 2016].

## **ANVENDTE DOMME OG AFGØRELSER**

### **AFGØRELSER**

MAD.2012.847

MAD 2010.691

MAD2005.1855

MAD2004.382

MAD2002.1491

### **DOMME**

U.2009.1151H





# BILAG A

## CD-INDHOLD

Indhold og mappestruktur for den vedlagte Bilags CD. Den vedlagte Bilags CD er at finde bagerst i projektrapporten.

- **Transskriberede interviews (mappe)**
  - Transskriberet\_interview\_Anna\_Studsholt.docx
  - Transskriberet\_interview\_Anne\_Vibeke\_Skovmark.docx
  - Transskriberet\_interview\_Arne\_Kirk.docx
- **Mailkorrespondancer (mappe)**
  - Frederikshavn\_Kommune\_mail.pdf
  - Lolland\_Kommune\_mail.pdf
  - Vordingborg\_Kommune\_mail.pdf
  - Vordingborg\_Kommune\_mail2.pdf
- **Projektrapport.pdf (fil)**



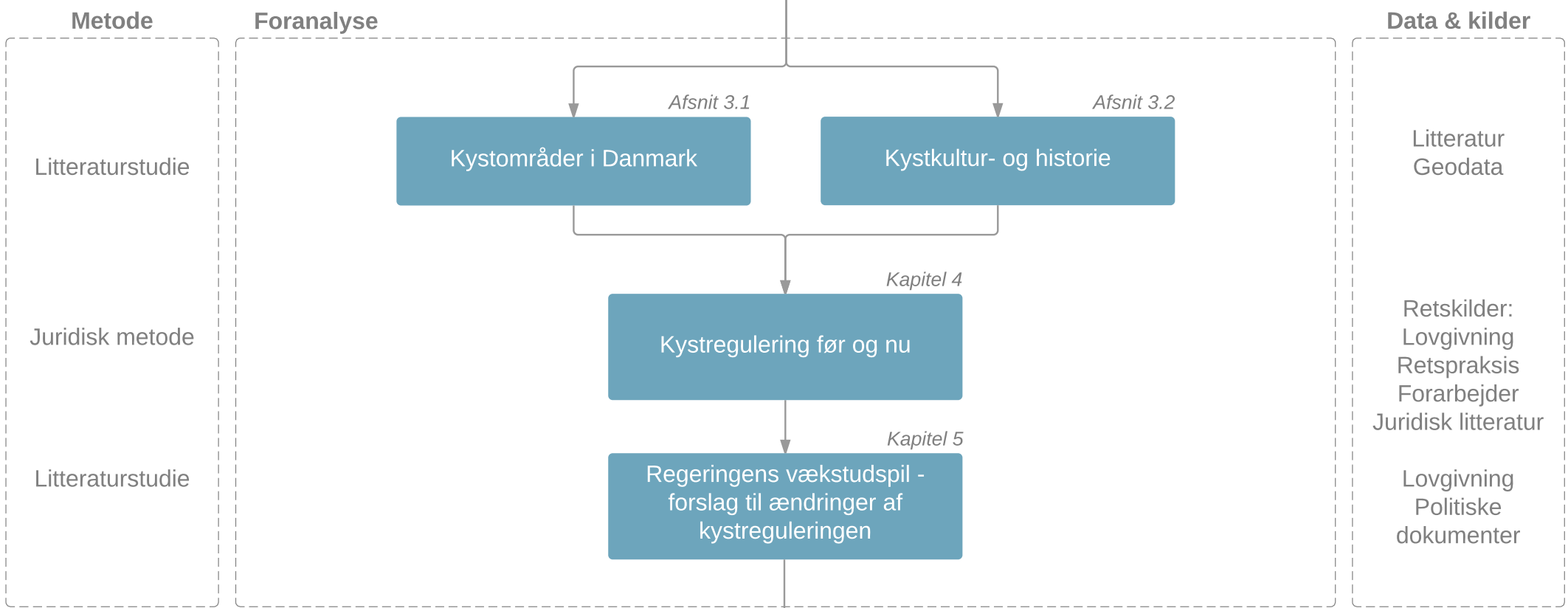
# BILAG B

## STRUKTURDIAGRAM



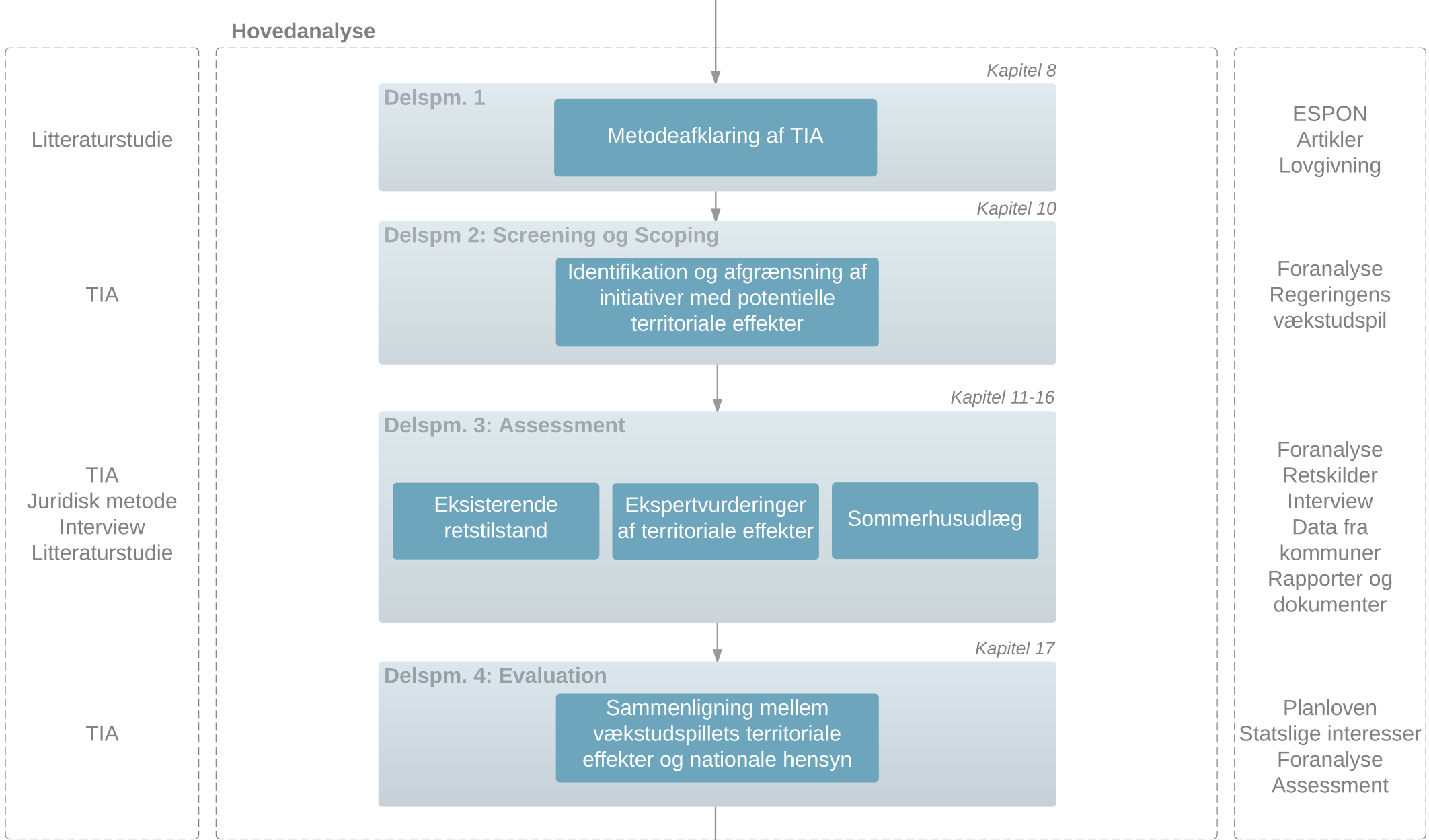
Afsnit 1.1

**Indledende problem**  
Hvordan reguleres den fysiske udvikling af de danske kystområder, og hvilken strukturel udvikling af kystområderne har fundet sted i det 20. og 21. århundrede?



Kapitel 7

**Problemformulering**  
Hvilke territoriale effekter medfører regeringens vækstudspil inden for kystnærhedszonen for kommunerne og den enkelte grundejer set i forhold til den eksisterende retstilstand?



Kapitel 18

**Konklusion**

Kapitel 19

Metoderefleksion af TIA



# BILAG C

## SPØRGEGUIDES

### INTERVIEWGUIDE ANNA STUDSHOLT

#### Projektets problemformulering

*Hvilke territoriale effekter medfører regeringens vækstudspil inden for kystnærhedszonen for kommunerne og den enkelte grundejer set i forhold til den eksisterende retstilstand?*

#### Formålet med interviewet

Vurdering af Regeringens Vækstudspils (Kapitel 3, liberalisering af planloven) mulige effekter for det fysiske miljø i kystnærhedszonen

- Positive og/eller negative
- Mindre ændringer inden for strandbeskyttelseslinjen behandles ikke
- Åbent interview baseret på nedenstående spørgsmål

#### Spørgsmål

- Baggrundsviden
  - Uddannelse
  - Jobs og stillinger
    - Tidligere ansvarsområder og erfaringer inden for fysisk planlægning
- Vurdering af vækstudspillet

*Kystnærhedszonen og sommerhusområder*

  - Sætter nuværende kystnærhedszone unødige begrænsninger for kommunernes vækst og udvikling?
    - *Hjælpe spørgsmål: Hvordan kommer det til udtryk?*
  - Hvilke overordnede muligheder vil en ophævelse af kystnærhedszonen få for udvikling i de danske kystområder?
    - For kommunerne og deres mulighed for lokal udvikling?
    - For kommunerne og deres mulighed for regulering?
    - For grundejere og developere?
    - *Hjælpe spørgsmål:*
      - *Får kommunerne mulighed for at udøve en differentieret administration i kystnærhedszonen og vil en friholdelse af kystområderne for bebyggelse blive valgfri?*
      - *Får byerne øgede muligheder for at udvide langs kysterne?*

- *Vurderer du at en ophævelse af kystnærhedszonen vil føre til øget bebyggelse inden for kystområderne?*
- Hvordan vurderes muligheden for nye sommerhusudlæg, der ellers har været forbudt siden 1977 i kystnærhedszonen?
- Hvilken betydning kan det få, at beskyttelse af kystområderne vil overgå fra at være en national planlægningsopgave til at være en lokal planlægningsopgave administreret af kommunerne?
  - Er kommunerne objektive/professionelle nok/ i stand til at afveje udvikling kontra bevaring i kystområderne i et scenarie, hvor kystnærhedszonen er ophævet?

#### *Ændrede landzoneregler*

- Vil landzonereglerne være et tilstrækkeligt reguleringsværktøj af kystområderne for kommunerne?
- Hvilke effekter kan ændringerne få for bebyggelse i det åbne land i kystområderne?
- Hvilke muligheder for kreativ ejendomsudvikling kan der opstå i kystområderne som konsekvens af dobbelt-dereguleringen? (Dels afskaffelse af kystnærhedszonen og dels liberalisering af landzonereglerne)
  - *Opkøb af overflødiggjort landbrugsejendom i kystnærhedszonen, ændring af arealanvendelse til helårsbeboelse, nedrivning med 10 års byggeret, fri placering på bakketop med udsigt over havet og mulighed for 500 m<sup>2</sup> udvidelse.*



## INTERVIEWGUIDE – ARNE KIRK

### Projektets problemformulering

*Hvilke territoriale effekter medfører regeringens vækstudspil inden for kystnærhedszonen for kommunerne og den enkelte grundejer set i forhold til den eksisterende retstilstand?*

### Formålet med interviewet

- Vurdering af Regeringens Vækstudspils (Kapitel 3, liberalisering af planloven) mulige effekter for det fysiske miljø i kystnærhedszonen
  - o Positive og/eller negative
- Mindre ændringer inden for strandbeskyttelseslinjen behandles ikke
- Åbent interview baseret på nedenstående spørgsmål

### Spørgsmål

- Baggrundsviden
  - o Uddannelse
  - o Jobs og stillinger
    - Tidligere ansvarsområder og erfaringer inden for fysisk planlægning
- Vurdering af vækstudspillet
  - Kystnærhedszonen og sommerhusområder*
    - o Sætter nuværende kystnærhedszone unødige begrænsninger for Morsø Kommunes vækst og udvikling?
      - Hvordan kommer det til udtryk?
      - Har I eksempler på konkrete ønskelige projekter, der ikke har kunnet gennemføres pga. kystnærhedszonen?
      - Har I eksempler på konkrete ønskelige projekter, der *har* kunnet gennemføres på trods af kystnærhedszonen?
    - o Hvilke overordnede muligheder vil en ophævelse af kystnærhedszonen få for udvikling i Morsø Kommunes kystområder?
      - For Morsø Kommunes mulighed for regulering i kystområderne?
      - For grundejere og developere?
        - Positiv eller negativ effekt
    - o Hvordan vurderes muligheden for nye sommerhusudlæg, der ellers har været forbudt siden 1977 i kystnærhedszonen?
    - o Hvilken betydning kan det få for Morsø Kommune, at beskyttelse af kystområderne vil overgå fra at være en national planlægningsopgave til at være en lokal planlægningsopgave administreret af kommunen?
      - Hvordan vil Morsø Kommune afveje udvikling kontra bevaring i kystområderne i et scenarie, hvor kystnærhedszonen er ophævet?
    - o Opfatter Morsø Kommune en ophævelse af kystnærhedszonen som et positivt tiltag?

*Ændrede landzoneregler*

- Vil landzonereglerne være et tilstrækkeligt reguleringsværktøj af kystområderne for Morsø Kommune?
- Hvilke effekter kan ændringerne få for bebyggelse i det åbne land i kystområderne?

## INTERVIEWGUIDE – ANNE-VIBEKE SKOVMARK

### Projektets problemformulering

*Hvilke territoriale effekter medfører regeringens vækstudspil inden for kystnærhedszonen for kommunerne og den enkelte grundejer set i forhold til den eksisterende retstilstand?*

### Formålet med interviewet

- Vurdering af Regeringens Vækstudspils (Kapitel 3, liberalisering af planloven) mulige effekter for det fysiske miljø i kystnærhedszonen
  - o Positive og/eller negative
- Mindre ændringer inden for strandbeskyttelseslinjen behandles ikke
- Åbent interview baseret på nedenstående spørgsmål

### Spørgsmål

- Baggrundsviden
  - o Uddannelse
  - o Jobs og stillinger
    - Tidligere ansvarsområder og erfaringer inden for fysisk planlægning
- Vurdering af vækstudspillet
  - Kystnærhedszonen og sommerhusområder*
    - o Sætter nuværende kystnærhedszone unødige begrænsninger for Aalborg Kommunes vækst og udvikling?
      - Hvordan kommer det til udtryk?
      - Har I eksempler på konkrete ønskelige projekter, der ikke har kunnet gennemføres pga. kystnærhedszonen?
      - Har I eksempler på konkrete ønskelige projekter, der *har* kunnet gennemføres på trods af kystnærhedszonen?
    - o Hvilke overordnede muligheder vil en ophævelse af kystnærhedszonen få for udvikling i Aalborg Kommunes kystområder?
      - For Aalborg Kommunes mulighed for regulering i kystområderne?
      - For grundejere og developere?
        - Positiv eller negativ effekt
    - o Hvordan vurderes muligheden for nye sommerhusudlæg, der ellers har været forbudt siden 1977 i kystnærhedszonen?
    - o Hvilken betydning kan det få for Aalborg Kommune, at beskyttelse af kystområderne vil overgå fra at være en national planlægningsopgave til at være en lokal planlægningsopgave administreret af kommunen?
      - Hvordan vil Aalborg Kommune afveje udvikling kontra bevaring i kystområderne i et scenarie, hvor kystnærhedszonen er ophævet?
    - o Opfatter Aalborg Kommune en ophævelse af kystnærhedszonen som et positivt tiltag?

*Ændrede landzoneregler*

- Vil landzonereglerne være et tilstrækkeligt reguleringsværktøj af kystområderne for Aalborg Kommune?
- Hvilke effekter kan ændringerne få for bebyggelse i det åbne land i kystområderne?