



**AALBORG UNIVERSITY**  
DENMARK

**Aalborg Universitet**

## **Planlægning af turismefaciliteter i kystområder i Danmark**

*Erfaringer og refleksioner fra Lalandia projekt i Søndervig*

Hansen, Carsten Jahn; Sørensen, Michael Tophøj

*Publication date:*  
2021

*Document Version*  
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*

Hansen, C. J., & Sørensen, M. T. (2021). *Planlægning af turismefaciliteter i kystområder i Danmark: Erfaringer og refleksioner fra Lalandia projekt i Søndervig*. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Underlagsrapport

# Planlægning af turismefaciliteter i kystområder i Danmark

**Erfaringer og refleksioner fra Lalandia projekt i Søndervig**

Carsten Jahn Hansen & Michael Tophøj Sørensen, Aalborg Universitet,  
Danmark

En underlagsrapport till PM 2021:01

Dnr: 2018/181

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Studentplan 3, 831 40 Östersund

Telefon: 010 447 44 00

E-post: [info@tillvaxtanalys.se](mailto:info@tillvaxtanalys.se)

[www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)

För ytterligare information kontakta: Jörgen Lithander

Telefon: 010 447 44 00

E-post: [jorgen.lithander@tillvaxtanalys.se](mailto:jorgen.lithander@tillvaxtanalys.se)

# Förord

Tillväxtanalys har regeringens uppdrag att analysera och utvärdera statens insatser för att stärka Sveriges tillväxt och näringslivsutveckling. Syftet med den kunskap som vi utvecklar är att den ska användas för att effektivisera, ompröva och utveckla tillväxtpolitiken samt genomförandet av Agenda 2030. Vi utvecklar även metoder för att utvärdera och analysera svensk tillväxtpolitik.

Hur hållbar tillväxt skapas och kan påverkas av statliga insatser är komplexa frågeställningar som kräver djuplodande analyser. Vi arbetar med ramprojekt där vi i upp till två år belyser en tillväxtpolitiskt relevant frågeställning med olika metoder och utifrån olika perspektiv. Under ett ramprojekts gång presenterar vi fortlöpande delstudier. Baserat på resultaten i delstudierna, redovisar vi i en avslutande rapport våra slutsatser och rekommendationer.

Det här är en underlagsrapport till PM 2021:01 som ingår i ramprojektet "Vilken roll har offentlig sektor för stora kunskapsintensiva investeringar?". En svensk sammanfattning av underlagsrapporten finns även som bilaga i promemorian.

Studien är skriven av Carsten Jahn Hansen og Michael Tophøj Sørensen, Institut for Planlægning vid Aalborg Universitet. Författarna är själva ansvariga för innehåll och tolkningar.

Östersund, januari 2021

Håkan Gadd, avdelningschef, Tillväxtanalys

# Indhold

Förord .....	2
Sammanfattning .....	4
1. Indledning .....	10
2. Kystregulering og -planlægning i Danmark – ændringer og motiver .....	11
2.1 Planloven.....	11
2.2 Kort om relevant lovgivning udover Planloven .....	23
2.3 Klagemulighederne .....	28
2.4 Opsamling og forhåndsvurdering.....	30
3. Introduktion til Søndervig og Lalandia-projektet.....	37
3.1 Søndervig området .....	37
3.2 Lalandia-projektet.....	39
3.3 Ringkøbing-Skjern Kommune – kort om udvikling og nøgle- planlægningsprodukter.....	41
3.4 Nøgleaktører bag Lalandia-projektet – overblik.....	43
4. Etablering af Lalandia i Søndervig – proces og afgørende begivenheder .....	44
4.1 Den første idé til en "feriepark" i Søndervig.....	44
4.2 Nye turistpolitiske strømninger og feriepark projektet i Søndervig genoplives kortvarigt.....	46
4.3 Det planpolitiske klima skifter - Søndervig Feriepark som "Forsøgsprojekt" ...	49
4.4 Lalandia kommer med i feriepark projektet .....	51
4.5 Fra forsøgsprojekter og feriehuse til planlovsændringer og nye sommerhusudlæg .....	52
4.6 Politisk afgørelse og igangsætning af planlægning.....	58
4.7 Planlægningen falder endeligt på plads .....	65
4.8 Realisering.....	68
5. Konkluderande diskussion .....	71
6. Referencer .....	79

## Sammanfattning

I december 2016 offentliggjorde Lalandia A/S, at de for første gang havde besluttet sig for at investere udenfor Danmark. Et nyt turismeanlæg skulle bygges i Motala, Östergötland. Men investeringen trækker ud, idet projektet for tiden (2020) befinder sig i en juridisk proces med klager vedrørende arealanvendelse og strandbeskyttelsesforhold. Omtrent samtidigt indledte Lalandia en "tvillingsatsning" med henblik på at etablere et tilsvarende stort turismeanlæg i Søndervig, midt på den danske vestkyst. Byggearbejdet gik i gang i maj 2020 og forventes afsluttet i 2022.

Set i forhold til det svenske eksempel i Motala forekommer plan- og tilladelsesprocessen at have været hurtig i Søndervig. Det har været af svensk interesse at få undersøgt forholdene og årsagerne bag processen i Søndervig og Danmark med henblik på at give inspiration til diskussion af muligheder og begrænsninger for turisme-udvikling i kystområder i Sverige. Denne rapport er resultatet af "det danske studie", som i sommer og efterår 2020 har undersøgt:

- Regler og klagemuligheder i Danmark (før og efter lovændringerne) med fokus på muligheder for at etablere turisme- og besøgsfaciliteter i kystområder
- Motiverne bag lovændringerne i Danmark
- Hvorledes processen er forløbet med hensyn til Lalandia's satsning i Søndervig

Umiddelbart forekommer processen ganske rigtigt at have været hurtig i Søndervig. Dette er dog en sandhed med modifikationer. Forud for den relativt hurtigt gennemførte lokale planproces i 2019-2020 har der i en årrække forud været store diskussioner, og der er blevet foretaget væsentlige beslutninger, som har gjort denne hurtige planproces mulig. Herunder gives et kort overblik over de forhold, der har haft særlig betydning for realiseringen af Lalandia-projektet i Søndervig.

### **De store turismeudviklingsprojekters økonomi – forretningsmodellen**

Det har været et fundamentalt vilkår, at økonomien i Lalandia Søndervig-projektet kun ville hænge sammen, hvis området blev udlagt som sommerhusområde. "Sommerhuse" er i modsætning til eksempelvis "feriehuse" og anden hoteldrift fritaget for 25% moms ved udlejning. Dertil kommer, at private sommerhuse er underlagt nogle relativt gunstige skatte-regler, når de udlejes, og de er derfor attraktive for potentielle købere, fordi køberne kan tjene gode penge på at udleje deres sommerhus, når de ikke selv benytter det.

Forretningsmodellen for Lalandia-projektet bygger grundlæggende på salg og udlejning af (de private ejede) sommerhuse, idet indtægterne fra salget og udlejningen medvirker til finansiering af feriecenter- og badlandsfaciliteterne; som omvendt er med til at give de enkelte sommerhuse værdi, fordi sommerhusene i Lalandia-området har førstret til de fælles faciliteter, som endvidere er medvirkende til, at ferisesæsonen principielt er udvidet til hele året rundt. Det betyder, at Lalandia har været afgørende afhængig af, at projektarealet har eller kan opnå zonestatus som sommerhusområde, jf. planlovgivningen, samt få tilladelse til at udlægge og bygge knap 500 nye sommerhuse.

Denne zonestatus var ikke til stede i udgangspunktet på projektarealet i Søndervig, men måtte ændres efter justeringer af – først planloven og vedtagelse af landplandirektiver, og siden – vedtagelse af kommune- og lokalplaner mv. Lalandia-arealet er nemlig

beliggende indenfor kystnærhedszonen, som rækker 3 km ind i landet, og som rummer en række restriktioner: Som hovedregel skal kystnærhedszonen holdes fri for bebyggelse og anlæg, som ikke er afhængig af kystnærhed. Dog har der siden Planloven i 2017 (efter ansøgning til landsplanmyndigheden) kunnet udpeges særlige udviklingsområder, hvor bebyggelse og anlæg alligevel kan foregå. Nye sommerhusområder kan som hovedregel heller ikke udlægges i kystnærhedszonen. Planloven åbnede dog i 2017 op for udlæg af 1.000 nye, og omplacering af 5.000 allerede udlagte, sommerhusgrunde. Lalandia i Søndervig – med sine knap 500 sommerhuse, hotel og et vandland mv. – blev muliggjort, fordi Lalandia-arealet var omfattet af både det landsplandirektiv for udviklingsområder henholdsvis for nye sommerhusområder, der var en udmøntning af Planloven fra 2017.

### **Ny normer for planlægningens mål og fokus – særligt for kystplanlægningen**

I den "moderniserede" Planlov fra 2017 bliver "*vækst*" integreret som et nyt, selvstændigt delmål i dansk planlovgivning. Dette skete som resultat af mange års diskussion i Folketinget, men også imellem kommunerne og staten, samt mellem markedsaktører og det politisk-administrative etablissement. Diskussionen har især handlet om at sikre bedre balance i udviklingen i Danmark, på tværs af by og land. I praksis har det ført til en særlig opmærksomhed på landdistrikter og kyster, samt på de erhverv der kunne være med til at løfte udviklingen (dvs. sikre arbejdspladser og beskæftigelse) i disse områder. Det er kommet til udtryk igennem forandringer i turismepolitik og særligt politik og planlægning for kystturisme. Det har haft en væsentlig betydning, at der fra 00'erne og frem sker en national, tværregional og tværkommunal turismepolitisk oprustning, som kraftigt øger det politiske fokus i alle led på turisme, og særligt ved kysterne. Da Lalandia-projektet senere skulle argumenteres, var det afgørende, at projektet indgik i bredere turismestrategiske mål og argumenter.

I kystplanlægningen har disse tendenser medført *ændringer i balancen mellem "beskyttelse" og "benyttelse"*. De danske kyster har i årtier været genstand for en principiel beskyttelse mod udvikling og bebyggelse, der for nogen har været grænsende til "*religiøs*". I de senere år er det blevet diskuteret, om balancen mellem beskyttelse og benyttelse af kysterne i mindre grad bør sikres gennem generaliserede normer, og i højere grad gennem stedstilpassede udpegninger og planlægning, baseret på konsekvensvurderinger og afvejning af de mange interesser. Det har også handlet om balancen mellem forskellige typer af benyttelse i kystnærhedszonen. Lalandia-arealet i Søndervig har primært været et landbrugsareal, og landbruget har særstatus som erhverv i kystnærhedszonen. Mange parter har haft svært ved at se rationalet i, at ikke også andre erhverv såsom turisme kunne få plads i den 3 km brede kystnærhedszone, når der ikke blev bygget direkte ved kysterne. Dette har ført til et pres for planlovsændringer i kystområderne, der resulterede i den "moderniserede" Planlov fra 2017, som anerkendte, at alle 7.314 km kystlinje i Danmark måske ikke havde lige stort behov for beskyttelse og fravær af bebyggelse mv.

Den 2017-Planloven fortsatte den bevægelse, som allerede blev igangsat i 2015, hvor Planloven åbnede for de første lempelser af restriktionerne i Danmark som helhed og kystnærhedszonen i særdeleshed: For det første blev (de første) 10 "*forsøgsprojekter*" vedrørende turisme mulige at opnå tilladelse til efter ansøgning til landsplanmyndigheden. For det andet blev landsplanmyndigheden flyttet fra Miljøministeren til Erhvervsministeren – et signal om bedre balance mellem beskyttelse på den ene side og benyttelse, vækst og udvikling på den anden side.

### **Styrkeforholdet mellem stat og kommuner – sammensætningen af planlægningsinstitutionerne og -instrumenterne**

Når der gik mange år, inden presset for planlovsændringer i kystområderne resulterede i den "moderniserede" Planlov fra 2017, hænger det sammen med det (i sammenligning med Sverige, hvor kommunerne har planmonopol) hierarkiske danske plansystem, hvor styrkeforholdet mellem staten og kommuner helt klart er i statens favør.

Man kan fortolke det sådan, at staten – forstået som Folketinget, der bestemmer Planlovens meget detaljerede regler, og landsplanmyndigheden, der har en række af påvirknings- og indgrebsmuligheder i forhold til kommunerne – gennemgik en modningsproces. En modningsproces, der resulterede i en erkendelse om, at alle 7.314 km kystlinje i Danmark (næsten lige så meget kystlinje som Spanien og Frankrig har tilsammen!), måske ikke har lige stort behov for beskyttelse og fravær af bebyggelse mv.; og hvor staten fortsat kan bevare kontrollen med en sund balance mellem benyttelse og beskyttelse – fx ved at tillade Landsplanmyndigheden at lempe den generelle beskyttelse på udvalgte steder udpeget i et landsplandirektiv.

Et "landsplandirektiv" har vist sig at være et helt afgørende statsligt planinstrument for realiseringen af Lalandia i Søndervig. Uden landsplandirektivet i september 2019, hvor der specifikt blev udpeget nye sommerhusområder, herunder i Søndervig, ville Lalandia-projektet ikke have kunnet ladet sig gøre.

Ovenstående illustrerer meget præcist styrkeforholdet mellem staten og kommunerne i kystplanlægningen i Danmark. Kommunens planlægningsmæssige råderum i kystområderne begrænset af de statslige interesser (til dels angivet allerede i Planloven) om at begrænse udviklingsaktiviteter ved kysterne. Men gennem landsplandirektiver imødekommes kommunerne på udvalgte steder – som eksempelvis vedrørende Lalandia i Søndervig – med henblik på udvikling af lokal kystturisme, og med videre sigte på at bringe Danmark i bedre balance.

### **Planlægningen er politisk og klagesystemet har fokus på legalitet**

Lalandia-projektet i Søndervig har ikke mødt megen modstand i form af indsigelser og klager fra lokale interessenter, efter projektet blev en reel mulighed med ændringen af Planloven i 2017 og landsplandirektiverne i 2019. Den lokale utilfredshed med projektet blev nemlig fremsat i indsigelser, som i vid udstrækning blev imødekommet i forbindelse med miljøkonsekvensvurderingen og planlægningens tilblivelse, dvs. allerede i den forudgående beslutningsproces. Da planlægningen (og projekttilladelsen) blev vedtaget i Ringkøbing-Skjern Kommune d. 18. februar 2020 var al væsentlig modstand mod projektet reelt allerede afværget og imødegået gennem tilretninger af projektet, vilkår i projekttilladelsen og gennem beslutning om udbygning af trafikstrukturen i området mv.

Som antydnet ovenfor, var det imidlertid ikke kun lokalt, at potentiel modstand mod projektet skulle afværges. Også bredere og på nationalt niveau skulle det sikres, at fx natur og rekreative værdier i det kystnære område blev beskyttet i tilstrækkelig grad. Dette skete især gennem Lalandia-områdets udpegning i det ovennævnte Landsplandirektiv om sommerhusområder fra 2019, hvortil der var knyttet forskellige vilkår. Dvs. igen er kritik af og indsigelser mod projektet i vid udstrækning imødekommet eller på anden måde håndteret allerede i den forudgående beslutningsproces.



Sådan er det danske plansystem – inkl. dets klagesystem – ”i en nøddeskal” indrettet: *Planlægningens indhold er af karakter politisk, og potentielle interessekonflikter skal derfor ideelt set afklares i forbindelse med den politisk-demokratiske proces, der er en del af planerne udarbejdelse, jf. Planlovens procesregler. Plansystemets politiske karakter, hvor de indholdsmæssige diskussioner (ideelt set) skulle være overstået, når planlægningen er vedtaget, indebærer, at klagesystemet siden planlovsreformen i 1970'erne som hovedregel kun har skullet håndtere klager over retlige (legalitetsmæssige) forhold.*

Om Lalandia i Søndervig er en god ide eller ej, er et politisk spørgsmål, som altså skal afgøres i en politisk-demokratisk planlægningsproces. Hvis borgere og interesseorganisationer ikke er enige i planlægningens indhold, kan de give deres synspunkter til kende i planlægningens og miljøkonsekvensvurderingernes offentlighedsfaser. Politikerne skal lytte til – men ikke nødvendigvis handle i overensstemmelse med – de indkomne synspunkter.

Er man som borger, efter politikerne har overvejet de indsigelser, der er indkommet i forbindelse med offentlighedsfaserne, (stadig) utilfreds med politikernes beslutninger om planlægningens indhold, kan man evt. lade det komme til udtryk ved næste kommunvalg. Man kan nemlig ikke klage over planlægningens indhold, idet klagesystemet som hovedregel kun muliggør klager over retlige (legalitetsmæssige) forhold, fx om kommunalbestyrelsens vedtagelse af lokalplaner, kommuneplantillæg og nye kommuneplaner er lovlig – både om der er lovhjemmel til at regulere de forhold, som planen regulerer, og om planlovens regler om planens tilvejebringelsesproces er fulgt. Andre eksempler på retlige spørgsmål er overholdelse af de forvaltningsretlige grundsætninger, fortolkningsskøn (fx om den dispensation fra en lokalplan er i strid med ”planens principper”, jf. Planloven § 19) o. lign.

Men dansk planlovgivning er generelt formuleret sådan, at de kommunale planmyndigheder er stillet ret frit med hensyn til at bestemme planlægningens indhold. Dette giver potentielle klager relativt få muligheder for at ”sætte krogen i”.

I Danmark er planlægningen således først og fremmest politisk, og klagesystemet har fokus på legalitet. Dette gælder naturligvis især i planlovgivningen, men *den klare sondring mellem politik og juridiske spørgsmål, dvs. hvor klagesystemerne hovedsageligt kun accepterer klager over retlige (legalitetsmæssige) forhold, har paralleller i en række areal-, natur- og miljølove.*

### **Planlægning som politik, og rettidig omhu i planlægningens proces**

At Lalandia-projektets realisering i høj grad er udtryk for *planlægning som en politisk proces*, er (som antydnet) ikke kun et faktum, der gælder lokalt på kommunalt niveau. Det gælder også mellem statsligt og kommunalt niveau, hvor Landsplanmyndigheden forudsættes at udarbejde landsplandirektiver – og i øvrigt har en række påvirknings- og indgrebsmuligheder, hvis kommunen ikke følger de statslige dessiner. Endelig gælder mantraet om, at planlægning er politik, også på statsligt niveau, dvs. mellem de af Folketingets partier, der var med bag forliget om Planloven i 2017 mv.

Det har været afgørende, at der særligt i 2016 og 2018, er truffet brede politiske aftaler i Folketinget om forandringer i normer, lovgivning og indhold for kystplanlægning. Aftalerne er blevet effektueret igennem lovændringer (2017) og landsplandirektiver

(2019). I 2018 har den politiske aftale endda indeholdt en konkret fordeling af udviklingsmuligheder til kommunerne, i form af fordeling af et specifikt antal sommerhusgrunde til specifikt udpegede kommuner. Kommunerne har haft betydelig indflydelse på de politiske aftaler. Dertil har Lalandia haft indflydelse på både design og rammer i aftalen i 2016 samt i forhold til den endelige tildeling af sommerhusgrunde i aftalen fra 2018.

Det viser en udstrakt grad af tillid til dette politiske aftalesystem, at både Ringkøbing-Skjern Kommune og Lalandia efter aftalernes indgåelse begynder at handle i fuld tiltro til, at aftalerne også effektueres igennem lovændringer og landsplandirektiver. Der disponeres tidligt betydelige ressourcer hos kommunen og Lalandia før det planretlige grundlag er endeligt på plads (det sker reelt først med vedtagelsen af planer og projekttilladelse d. 18. februar 2018).

Også lokalt i Søndervig og Ringkøbing-Skjern Kommune ses tydelige udtryk for planlægning som politik og betydningen heraf for resultaterne. Borgere, virksomheder og organisationer inviteres tidligt med i politikdannelse og formulering af indholdselementer i både strategier, planer og projekter. Det vidner om en tendens til at anvende politiserede dele af planlægningen som en tidlig afstemning af potentielle interessekonflikter.

Det vidner også om planlægning med "rettidig omhu" og en forståelse af nødvendighed for samtidighed i aktiviteter. Eksempelvis når kommunen samtidig med den endelige afklaring af det planretlige grundlag på højere niveau (i landsplandirektivet) forsøgte at sikre så hurtigt en proces som muligt for de berørte parter i Lalandia-projektet.

Som konsekvens af de politiske processer og den rettidige omhu forløb den formelle og lovbundne kommune- og lokalplanproces i 2019-2020 ganske hurtigt og smidigt, og som nævnt uden at der blev indgivet én eneste klage.

### **Den lokale iværksætter og ildsjæl**

Det vurderes at have haft en helt afgørende betydning for Lalandia-projektet, at der har været en lokal "fødselshjælper" i form af købmand Keld Hansen i Søndervig. Keld Hansen har evnet at holde fast i grundidéen om et feriecenter, men han også har vist sig særdeles fleksibel undervejs med hensyn til at tilpasse projektet til skiftende omstændigheder. Lalandia havde med stor sandsynlighed ikke kunnet etablere sig i Søndervig uden Keld Hansens forarbejde med at udbrede idéen i lokalbefolkningen og afstemme potentielle interessekonflikter mv. Dertil havde Keld Hansen i forvejen købt det meste af det areal, der skulle bruges.

Også efter Lalandia trådte til som part i Søndervig Feriepark fortsatte Keld Hansen med at arbejde hårdt for projektets realisering, bl.a. gennem vedholdende at invitere beslutningstagere til Søndervig. Det er sandsynligt, at det har givet projektet en ekstra værdi, at det derved har kunnet demonstrere en lokal indlejring. Det har vist sig, at projektet igennem Keld Hansens engagement og interesse i "stedets bedste" ikke kun var drevet af økonomi, men også af en lokal værdimæssig ballast og målsætning om at ville fremme lokalområdets udvikling.

**Et område med begrænsede planlægningsmæssige bindinger – ikke så meget at beskytte (både natur og jord)**

Endelig havde det også betydning, at projektarealet fremstod stort set uden natur- og miljøværdier. Der var ingen betydelige miljømæssige bindinger på arealet, som skulle overvindes. Dertil var arealet også som landbrugsjord af ringe værdi. Det var alene arealets beliggenhed indenfor kystnærhedszonen, og den (i begyndelsen) manglende statslige opbakning til at få status som sommerhusområde, der i mange år stod i vejen for projektet.

**Konkluderende**

Igangsættelsen i maj 2020 af byggeriet af Lalandia og nye 440 sommerhuse i Søndervig hviler således på skuldrene af 14 års indsats fra en lang række lokale og nationale aktører, samt en række af afgørende begivenheder. Det er historien om en lokal iværksætter, der først i 4. forsøg lykkes med sit projekt, med hjælp fra en national investor, Lalandia. Det handler også om udvikling af den rette forretningsmodel, hvor spørgsmålet om muligheden for at få udlæg til sommerhusgrunde var afgørende. Det er desuden en fortælling om mærkbare ændringer i statslig politik for både turisme og planlægning, herunder ændringer i planlovgivningen og anvendelse af landsplandirektiver overfor kommunerne. Lokalt samarbejde og rettidig omhu i kommunalt planarbejde har mod slutningen sikret en hastig og fleksibel planproces. Endelig har det haft afgørende betydning, at der ikke har været klager med opsættende virkning, hvilket både skyldes en forudgående interesseafstemning og karakteren af det danske klagesystem.

# 1. Indledning

I december 2016 offentliggjorde det danske selskab Lalandia A/S, at de for første gang havde besluttet sig for at investere udenfor Danmark. Et nyt turismeanlæg skulle bygges i Motala, Östergötland. Kommunen var, og er, meget positiv, men investeringen trækker ud, idet projektet for tiden (2020) befinder sig i en juridisk proces (klager fra privatpersoner og foreninger) om arealanvendelse og strandbeskyttelses forhold.

Nogenlunde samtidigt indledte Lalandia en "tvillingsatsning" med henblik på at etablere et tilsvarende stort turismeanlæg i Søndervig, midt på den danske vestkyst. I februar 2020 blev den endelige kommune- og lokalplan vedtaget for området, og der blev samtidig givet en endelig meddelelse om "projekttilladelse" til Lalandia i Søndervig. Byggearbejdet gik i gang i forsommeren 2020 og forventes afsluttet i 2022.

Lalandia's satsning i Søndervig har blandt andet kunnet lade sig gøre på grund af ændringer i den danske Planlovgivning i de senere år, og særligt udstedelsen af nye Landsplandirektiver i 2019, som giver nye muligheder for udvikling i kystområderne i Danmark.

Set i forhold til det svenske eksempel i Motala forekommer plan- og tilladelsesprocessen at have været hurtig i Søndervig. Det er af svensk interesse at få undersøgt forholdene og årsagerne bag processen i Søndervig og Danmark med henblik på at give inspiration til diskussion af muligheder og begrænsninger for turismeudvikling i kystområder i Sverige.

Denne rapport er resultatet af "det danske studie", som i sommer og efterår 2020 har undersøgt:

- Regler og klagemuligheder i Danmark (før og efter lovændringerne) med fokus på muligheder for at etablere turisme- og besøgsfaciliteter i kystområder
- Motiverne bag lovændringerne i Danmark
- Hvorledes processen er forløbet med hensyn til Lalandia's satsning i Søndervig

Rapporten giver først et indblik i det danske plan- og arealreguleringssystem, med fokus på kystområder og udvikling af turisme- og besøgsfaciliteter. De senere års ændringer behandles nærmere, idet disse har haft særlig betydning for Søndervig. Herefter gives en introduktion til Søndervig området og de lokale rammebetingelser for kystudvikling og -planlægning samt for Lalandia-projektet. I næste kapitel følges dette op med historien om processen bag Lalandia-projektet i Søndervig frem til igangsætning af byggearbejdet i sommeren 2020. Sidst i rapporten opsamles og diskuteres de forhold, der har haft afgørende betydning for realiseringen af Lalandia i Søndervig.

Studiet bygger på en blanding af policy analyse og juridisk analyse og er baseret på dokumentstudier og interviews med både lokale og nationale aktører. Studiet og udarbejdelse af rapporten er foretaget af Carsten Jahn Hansen og Mikael Tophøj Sørensen, begge forskere i kystudvikling og -planlægning ved Aalborg Universitet, Danmark.

## 2. Kystregulering og -planlægning i Danmark – ændringer og motiver

Det danske plan- og arealreguleringssystem har i årtier været det væsentligste instrument i en ganske omfattende beskyttelse af kysterne mod bebyggelse og for sikring af offentlighedens adgang til vandet. I dette kapitel præsenteres systemet, og særligt de senere års ændringer med relevans for og udvikling af turisme- og besøgsfaciliteter i kystområder vil blive diskuteret. Dette indebærer et indblik i de mest betydningsfulde love og regler, institutioner, aktører og interesser, planinstrumenter, og i klagesystemet. I kapitel 3 og 4 gives en nærmere behandling af kystplanlægningen i Søndervig området, men allerede her i kapitel 2 bliver det klart, at Søndervig området indgår i nationale interesser og planinstrumenter for planlægning af kystområder i Danmark.

### 2.1 Planloven

Danmarks 7.314 km kystlinje har gennem de seneste ca. 100 år været genstand for en del fokus – både lovgivningsmæssigt og interesse-mæssigt.

År	Milepæle / ændringer	Beskrivelse og konsekvenser for kystplanlægning
Før 1937	Sandflugt og naturfredning	Sandflugtsloven 1867 bekæmper sandflugt. Danmarks Naturfredningsforening dannes i 1911 for at beskytte naturen og sikre befolkningen adgang til bl.a. kysterne. Første Naturfredningslov i 1917 for at regulere udvikling i åbent land
1937	Naturfredningsloven ændres	100 m strandbeskyttelseslinje og fri adgang for færdsel til fods i naturen
1938-1960	Byplanlægning og første hindringer af byspredning i åbent land	Byplanloven revideres i 1938. Fra 1949 gør Byreguleringsloven det muligt at hindre byspredning i åbent land. Landsbyggesloven af 1960 gav amterne adgang til at forbyde udstykninger og sommerhusbebyggelse uden at yde erstatning
1960'	Landsplanudvalg samt By- og Landzoner	Zoneplan 1962 foreslår opdeling af DK i fire zoner. Lov om By- og Landzoner 1969 mhp. at friholde det åbne land for ukontrolleret byspredning
1969-1977	Reform af plansystemet og udvikling af planlove og zonelov	Strukturreform 1970. Opbygning af hierarkisk plansystem med national, regional, kommunal og lokal planlægning gennem flere planlove 1969-1977. Mere detaljeret zonerings. Indarbejdning af fokus på kysterne.
1972	Sommerhusloven	Begrænsning af erhvervs-mæssig udlejning
1977-1991	Landsplandirektiver / cirkulærer. Statslig indgriben og nye restriktioner	"Sommerhuscirkulæret" 1977 forbød udlæg af nye sommerhus-områder i de kystnære områder. "Ferie- og fritidscirkulæret" i 1981 fastlagde den første afgrænsning af kystnærhedszonen på ca. 3 km ind i landet. "Kystcirkulæret" i 1991: kystplanlægning/ administration bl.a. med restriktion af byvækst
1992	Planloven etableres	Love om Lands-, Region-, Kommune- og lokalplanlægning samt zoneloven samles i Planloven.
1994	Kystcirkulæret fra 1991 indarbejdes som et kapitel i Planloven.	Planlægning i kystnærhedszonen blev ophøjet til planlovgivning. Eksisterende byzoner blev undtaget fra kystnærhedszonen. Naturbeskyttelsesloven blev ændret –

År	Milepæle / ændringer	Beskrivelse og konsekvenser for kystplanlægning
	Naturbeskyttelsesloven ændres	udvidelse af strand-beskyttelseslinjen og klitfredningslinjen til 300 m. I sommerhus-områder kunne opretholdes 100 m, mens klitfredningslinjen fortsat kunne udvides til op mod 500 m Der blev nedsat en Strandbeskyttelseskommission til udmøntning af denne i de følgende år.
2002-2007	Strukturreform og reform af plansystemet – regionplanen fjernes	Regionplanudvalget 2002-03, evaluering. Aftale om strukturreform i 2004. Fra 1/1-2007 98 kommuner og 5 regioner, samt planlovsreform hvor kommunerne overtog ansvaret for kystnærhedszonen fra de tidligere amter.
2005-2010	Landsplandirektiver med nye sommerhusudlæg	Ændring af Planloven i 2004, så ministeren via direktiver 2005-2010 kunne tillade udlæg til 8.000 nye sommerhusgrunde i kystområderne.
2010-2019	Lempelser og liberalisering af planloven – opbrud i kystplanlægningen	Ny politik med fokus på bedre balance mellem by og land, herunder udvikling i det åbne land og kystområder. Brede forlig fra 2014. Planloven flyttes i 2015 fra Miljøministeriet til Erhvervsministeriet, og planlovens formål får tilført et nyt delmål om, at planlægningen skal understøtte vækst og udvikling – ved siden af de traditionelle mål om beskyttelse af natur, miljø og æstetik. Forsøgsprojekter vedrørende turisme ved kysterne fra 2015 (op til 10 projekter) og 2017 (op til yderligere 15 projekter). Udpegning af udviklingsområder og nye sommerhusområder (6.000 sommerhusgrunde, heraf er 5.000 omplacering af tidligere arealudlæg) i kystnærhedszonen i 2018-19.

Tabel 1 Vigtige milepæle og ændringer i kystplanlægning og -forvaltning, inkl. ændringer i plansystemet. Efter Hansen (udkommer 2021).

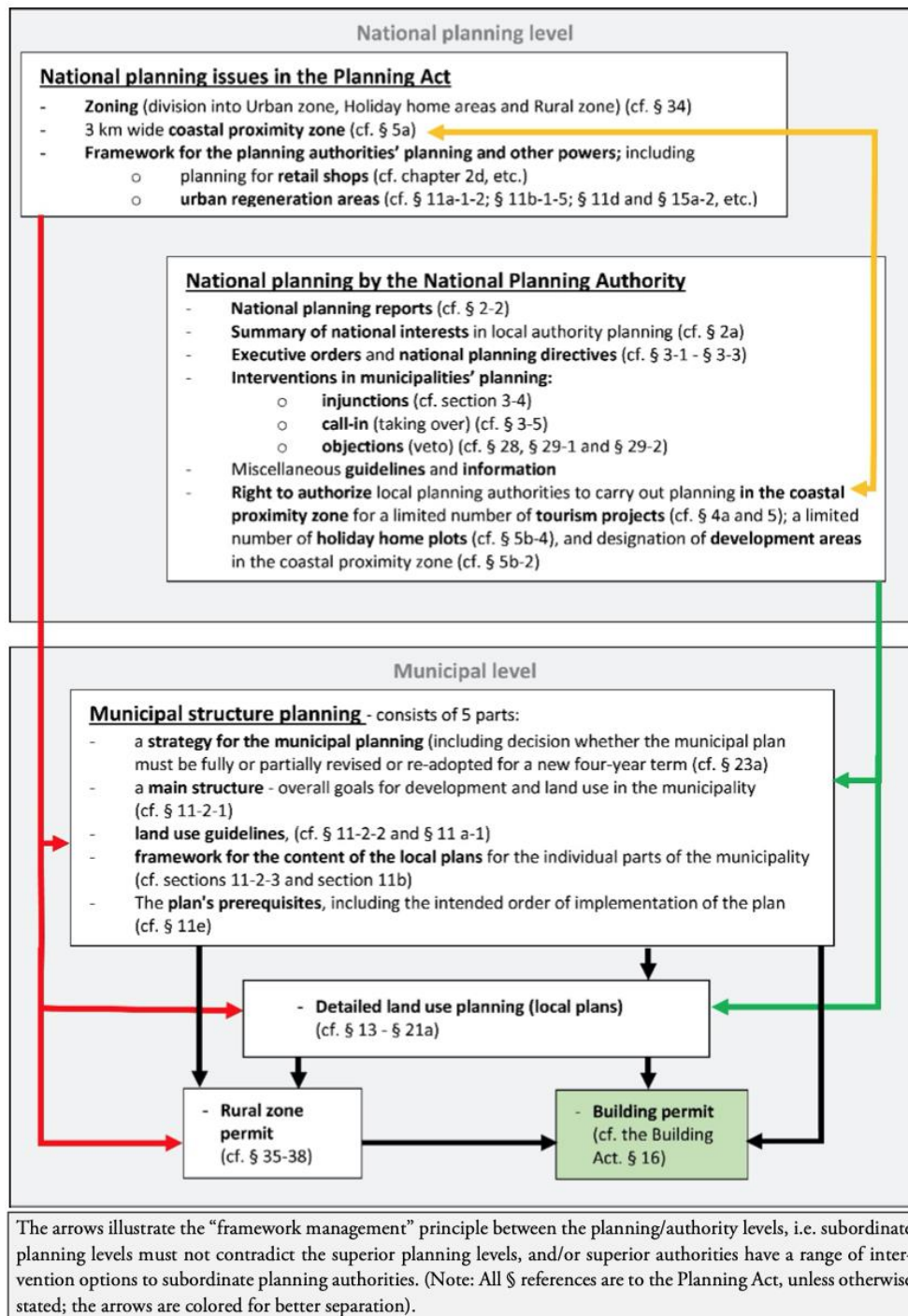
Den "moderniserede" danske planlov i 2017 markerede et skifte i dansk planlovgivning. Indtil 2017 var fokus – kort sagt – på at "balancere benyttelse over for beskyttelse", jf. også planlovens formålsparagraf. Siden 2017 har fokus *også* været på – mere offensivt – at planloven og planmyndighederne skal medvirke til at skabe gode rammer for vækst og (erhvervs)udvikling – i hele landet. Navnlige skal planloven medvirke til at bringe "Danmark i balance", dvs. sikre og skabe livsvilkår (især gennem etablering af arbejdspladser i turismeerhvervet) i Danmarks yderdistrikter. Konkret er der sket en række lempelser i planloven, for at skabe og stimulere nye udviklingsmuligheder i kyst- og sommerhusområderne samt i landzonen for at udvikle, bevare eller bremse tilbagegangen i landdistriktssamfundene. Se nærmere i Hansen (udkommer, 2021) og Sørensen & Christensen (2020).

Det er først nu – her godt og vel et par år senere (2020) – muligt at vurdere implikationerne af lempelserne i den danske 2017-planlov med henblik på at skabe og stimulere nye udviklingsmuligheder i kyst- og sommerhusområderne samt i landzonen. Det er navnlig blevet tydeligt efter Erhvervsministerens vedtagelse af de to landsplandirektiver om udviklingsområder (BEK r. 968 af 18/09/2019) henholdsvis om sommerhusområder (BEK nr. 952 af 16/09/2019), som tydeliggør, hvordan og i hvilken udstrækning Erhvervsministeren har til hensigt at anvende 2017-planlovens muligheder. Det danske plansystem er nemlig meget hierarkisk – især på kyst- og sommerhusområder – og i udgangspunktet har kommunerne ikke ret til at planlægge for nye sommerhusområder eller feriefritidsanlæg (fx som Lalandia i Søndervig) uden Erhvervsministerens forudgående accept;

noget som de to landsplandirektiver netop er udtryk for i de kommuner og geografiske områder, som direktiverne omhandler.

## 2.1.1 Kort om det danske plansystem

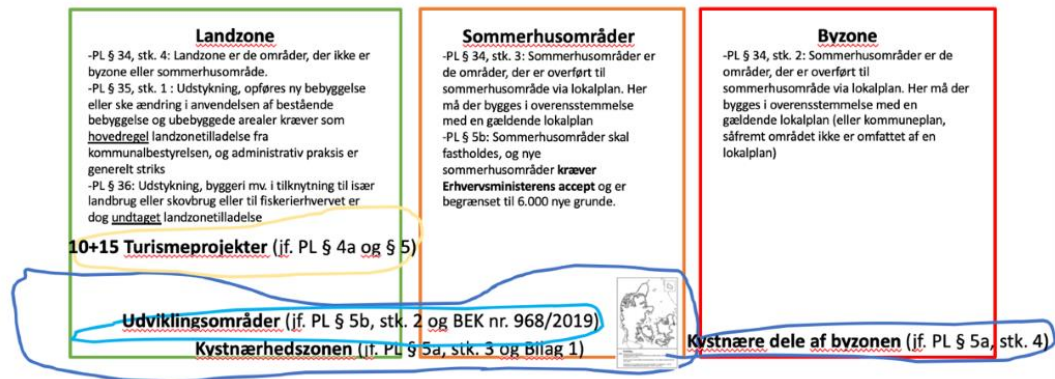
Det danske plansystem kan illustreres som på figur 1.



Figur 1 Det danske plansystem pr. 2020. Plansystemets rammestyringsprincip (illustreret ved pilene) sikrer, at planlægning på lavere niveau skal indordne sig planlægning på overordnet niveau. Byggetilladelsen, der egentlig er hjemlet i Byggeloven, fungerer samtidig som en planlægningsstilladelse. (Sørensen & Christensen, 2020)

## Planloven

Selve planloven indeholder en række materielle regler, bl.a. om zoner (videre nedenfor og figur 1). Disse regler kan opfattes som en central del af den danske landsplanlægning. I selve planloven fastlægges et af de centrale principper i dansk planlægning: opdelingen i zoner, se figur 2 herunder.



Figur 2 Hele Danmark er opdelt i byzoner, sommerhusområder og landzoner, jf. PL § 34, stk. 1. Siden er tilføjet nye zoner i form af 3 km kystnærhedszone, der yderligere regulerer byggemulighederne i landzone og sommerhusområde. I de kystnære dele af byzonen er der knap så mange restriktioner. Senest (2019) har et landsplandirektiv givet mulighed for flere frihedsgrader i en del af kystnærhedszonen, bl.a. i de såkaldte udviklingsområder. Endelig åbner planloven op for et begrænset antal (op til i alt 25) forsøgsprojekter/turismeprojekter rundt om i landet – også langs kysten – hvor der også kan forventes dispensation fra strandbeskyttelseslinjen og klitfredningslinjen, jf. Naturbeskyttelsesloven. Efter (Sørensen & Christensen, 2020)

Zoneinddelingen i planloven forbeholder hovedsageligt *landzonen* til arealanvendelse, der knytter sig til landbrug, skovbrug og fiskeri. Tilsvarende er *sommerhusområder* som hovedregel forbeholdt fritidsbebyggelse til kortvarige ferieophold. Som udgangspunkt er bymæssig udvikling kun tilladt i *byzone*. Derudover opererer den danske planlovgivning med en *3 km kystnærhedszone*, som dækker alle landets kyster langs hav og fjorde, og dermed også dækker sommerhusområder og landzone. I kystnærhedszonen gælder skærpede regler, bl.a. 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. Desuden at ferie- og fritidsanlæg skal lokaliseres efter sammenhængende turistpolitiske overvejelser og kun i forbindelse med eksisterende bysamfund eller større ferie- og fritidsbebyggelser. Kystnærhedszonen gælder ikke i byzone, men her skal ny bebyggelse indpasses i den kystlandskabelige helhed; der skal tages hensyn til bevaringsværdige helheder i bystrukturen og til naturinteresser på de omgivende arealer; og offentligheden skal sikres adgang til kysten.



Endelig har planloven siden 1994<sup>1</sup> indeholdt en hovedregel om, at der ikke må udlægges nye sommerhusområder, og eksisterende sommerhusområder skal fastholdes til ferieformål. Dette har dog ikke afholdt landsplanmyndigheden fra løbende af løsne op her for og udarbejde landsplandirektiver for udvidelse af sommerhusområder – fx i 2005, 2007, 2009, 2010 og senest i 2019.

Planloven indeholder også en række andre bestemmelser (bl.a. om detailhandelsplanlægning og byomdannelsesområder), som ikke er så relevante i forhold til Lalandias etablering.

### **Landsplanmyndigheden (Erhvervsministeren)**

Erhvervsministeren er øverste planmyndighed (landsplanmyndighed), men der eksisterer ingen egentlig sammenhængende landsplan i Danmark. Derimod har Erhvervsministeren en hel serie af forskellige påvirkningsmuligheder overfor de 98 kommunale planmyndigheder i Danmark. Det drejer sig dels om nogle "blødere" virkemidler (Landsplanredegørelser (jf. § 2, stk. 2); Oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægningen (jf. § 2a); og diverse vejledninger og information), dels om nogle "hårdere" virkemidler (bekendtgørelser, cirkulærer and landsplandirektiver (jf. § 3, stk. 1-3; diverse muligheder for indgreb i kommune- og lokalplanlægningen: påbud, call-in og veto. Endelig har Erhvervsministeren beføjelse til at tillade kommunerne at gennemføre planlægning i kystnærhedszonen for et begrænset antal forsøgsprojekter vedrørende turisme (op til i alt 25 projekter, jf. § 4a and 5); et begrænset antal nye sommerhusgrunde (jf. § 5b-4), samt udpegning af udviklingsområder i kystnærhedszonen (jf. § 5b-2).

Lalandia i Søndervig er omfattet af alle tre sæt af regler – vedrørende nye sommerhusgrunde; udviklingsområder; samt forsøgsprojekter vedrørende turisme – hvorfor disse regler udfoldes mere detaljeret nedenfor i afsnit 2.1.2 – 2.1.4.

### **Kommunernes planlægning**

Kommunerne gennemfører både kommuneplanlægning og lokalplaner, lige som det er dem, der skal gennemføre miljøkonsekvensvurdering for både planer og konkrete projekter (som fx Lalandia). Reglerne om miljøkonsekvensvurdering har rod i EU-direktivet herom og er parallelle til reglerne i andre EU-lande.

Det danske plansystem er opbygget med et såkaldt *rammestyringsprincip*, dvs. planer og beslutninger på et bestemt planniveau må ikke stride mod planer eller beslutninger på et højere myndighedsniveau. Således må kommune- og lokalplaner ikke stride mod nogen af ovenstående beslutninger mv. fra Erhvervsministeren; og kommunernes egne lokalplaner må heller ikke stride mod kommuneplanlægningen. Endelig må bygge- og udstykningstilladelser mv. ikke gives til grundejere, hvis tilladelsen vil være i strid med

---

<sup>1</sup> Ændringen af planloven ved L439/1994. Bestemmelsen viderefører et forbud mod udlæg af nye sommerhusområder, der blev indført med kystcirkulæret i 1977 (Cirk. nr. 124 af 16. juni 1977). Baggrunden for cirkulæret var tendenserne indenfor ferie- og fritidsbyggeriet op igennem 60'erne og 70'erne med nye store sommerhusområder langs kysterne, hvor mange kyststrækninger er blevet lukket bag et ubrudt bælte af sommerhuse. I sidste halvdel af 70'erne blev disse tendenser forstærket af en voldsom stigning i feriehotelbyggeriet. Udviklingen var årsag til udsendelsen af dels cirkulære om planlægning af sommerhusområder (nr. 124 af 16. juni 1977), hvormed der gennemførtes et totalt stop for udlæg af nye kystnære sommerhusområder; og dels at miljøministeren i 1978 iværksatte et midlertidigt stop for alle nyudlæg af arealer til feriehoteller m.v. (jfr. planstyrelsens cirkulæreskrivelse nr. 15 af 30. juni 1978).

planlægningen. Bemærk: I Danmark gives ingen planlægningstilladelse ("planning permit"), men planlægningstilladelsen er en implicit del af byggetilladelsen.

Kommuneplanen for hver af landets 98 kommuner omfatter hele kommunens areal og har en horisont på 12 år. Hvert 4. år (efter nyvalg til kommunalbestyrelserne) skal kommunalbestyrelsen udarbejde en kommuneplanstrategi og i den forbindelse tage stilling til, om kommuneplanen skal revideres (enten i sin helhed eller enkelte dele af kommuneplanen), henholdsvis hvilke dele af kommuneplanen der skal vedtages for en ny 12 års periode. Kommunerne skal dog altid tilrette kommuneplanlægningen efter alle direktiver, udmeldte nationale interesser mv. fra Erhvervsministeren.

Der findes mere end 40.000 lokalplaner i Danmark – fortrinsvis i byzone og i sommerhusområde – men det er langt fra hele landets areal, der er omfattet af lokalplanlægning. Dog skal der gennemføres lokalplanlægning, før der gennemføres større udstykninger eller større bygge- eller anlægsarbejder, herunder nedrivninger af bebyggelse, og i øvrigt når det er nødvendigt for at sikre kommuneplanens virkeliggørelse, jf. PL § 13, stk. 2.

Som led i realiseringen af en lokalplan kan der udarbejdes en udbygningsaftale om, at grundejeren helt eller delvis skal udføre eller afholde udgifterne til de fysiske infrastrukturanlæg, som skal etableres i eller uden for området for at virkeliggøre planlægningen. Indgåelse af udbygningsaftale skal ske på opfordring fra en grundejer og kan omfatte områder, der i kommuneplanen er udlagt til byzone eller sommerhusområde, jf. § 11 a, stk. 1, nr. 1, samt for områder i landzone.

Udbygningsaftaler kan indgås med henblik på at

1. opnå en højere kvalitet eller standard af den planlagte infrastruktur i et område,
2. fremrykke lokalplanlægningen for et område, der i kommuneplanens rammebestemmelser er forudsat lokalplanlagt for bebyggelse, herunder byomdannelse, men hvor lokalplanlægning vil være i strid med kommuneplanens rækkefølgebestemmelser, eller
3. ændre eller udvide de byggemuligheder, der fremgår af kommuneplanens rammebestemmelser eller lokalplanen for det pågældende område, på betingelse af, at grundejeren kun skal bidrage til at finansiere infrastrukturanlæg, som det ikke vil påhvile kommunen at etablere.

Oplysning om, at der foreligger et udkast til udbygningsaftale, skal offentliggøres samtidig med offentliggørelsen af forslag til kommuneplantillæg og lokalplan. Kommunalbestyrelsens indgåelse af udbygningsaftalen skal endvidere vedtages samtidig med lokalplanens endelige vedtagelse, og oplysning om aftalens indgåelse skal offentligt bekendtgøres.

Der er ikke indgået nogen formel udbygningsaftale mellem Ringkøbing-Skjern Kommune og Lalandia i Søndervig. Men Lalandia har alligevel bekostet en del af en lysregulering i et vejkryds i tilknytning til Lalandia. Se endvidere afsnit 4.8.

### 2.1.2 6.000 nye sommerhusgrunde mod tilbageførsel af mindst 5.000 eksisterende ubebyggede sommerhusgrunde til landzone

Landsplandirektiv 2019 for udlæg og omplacering af sommerhusområder i kystnærhedszonen (herefter: sommerhusdirektivet)<sup>2</sup> er en konkretisering af dels den "moderniserede" danske planlov fra 2017 og dels den forligsaftale (Regeringen, 2018), som et Folketingsflertal i 2018 aftalte at stemme for. Tilsammen danner de baggrund for, at Erhvervsministeren efter ansøgning fra kommunalbestyrelser kan udarbejde et landsplandirektiv,

Landsplandirektiv 2019 for udlæg og omplacering af sommerhusområder i kystnærhedszonen (herefter: sommerhusdirektivet)<sup>3</sup> er en konkretisering af dels den "moderniserede" danske planlov fra 2017 og dels den forligsaftale (Regeringen, 2018), som et Folketingsflertal i 2018 aftalte at stemme for. Tilsammen danner de baggrund for, at Erhvervsministeren efter ansøgning fra kommunalbestyrelser kan udarbejde et landsplandirektiv, der giver kommunalbestyrelserne mulighed for ved lokalplan at udlægge nye sommerhusområder i kystnærhedszonen inden for en ramme på højst 6.000 nye sommerhusgrunde. Til gengæld skal der tilbageføres mindst 5.000 eksisterende ubebyggede sommerhusgrunde til landzone. Disse er typisk urealiserede pga. en ikke-attraktiv beliggenhed. Så med landsplandirektiv 2019 er der reelt tale om omplacering af 5.000 sommerhusgrunde plus 1.000 nye sommerhusgrunde. Landsplandirektivet<sup>4</sup> tillader 20 kommuner at overføre tilsammen 343,1 ha kystnærhedszone til nye sommerhusområder, jf. direktivets kapitel 6-25 (ét kapitel for hver kommune) og tilhørende kortbilag, inden for 8 år. Se tabel 2.

	Nyudlæg i ha	Antal nye grunde/lejl. i alt	Antal grunde/lejl. der tilbageføres og omplaceres	Antal nye grunde/lejl. uden modgående tilbageførsel
Planloven 2017's ramme		6.000	5.000	1.000
Landsplandirektiv 2019	343,1	2027	1362 (762)	750 (1350)
Difference til de kommende år		3.973	3.638 (4.238)	250 (-350)
Gns. Grundstørrelse i m <sup>2</sup>		1693		

Tabel 2 Oversigt over Planloven 2017's ramme og landsplandirektiv 2019's andel af rammen. Tallene i parentes forklares nedenfor.

<sup>2</sup> Bekendtgørelse nr. 952 af 16/09/2019 om landsplandirektiv 2019 for udlæg og omplacering af sommerhusområder i kystnærhedszonen – se: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/952>.

<sup>3</sup> Bekendtgørelse nr. 952 af 16/09/2019 om landsplandirektiv 2019 for udlæg og omplacering af sommerhusområder i kystnærhedszonen – se: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/952>.

### **Kritik af de udpegede sommerhusområder**

Omplaceringen af de 5.000 grunde forekommer umiddelbart uproblematisk. Men der har dog været en del debat<sup>4</sup> i forlængelse af landsplandirektiv 2019, om ombytningen er reel. Bl.a. fordi Danmarks Naturfredningsforening (DN) i sit høringssvar<sup>5</sup> mener at kunne dokumentere, at op mod 600 af de grunde, der tilbageføres, reelt ikke kan bebygges med sommerhuse. Mange af områderne er omfattet af strandbeskyttelseslinje, omfatter beskyttede naturtyper eller er i gældende planer udlagt til områder, der ikke kan bebygges – fx består ét område mestendels af en sø.

At Planloven 2017 "kun" åbner op for en øget benyttelse af kystnærhedszonen svarende til 1.000 ekstra sommerhusgrunde uden modgående tilbageførsel af arealer, forekommer måske heller ikke overvældende. Landsplandirektivet fra 2019 udmønter 750 af disse ekstra grunde (Regeringen, 2018, s.1). Men henset til DN's kritik og den øvrige avisdebat er spørgsmålet, om de 600 sommerhusgrunde, der tilbageføres – men som reelt ikke kan bebygges med sommerhuse – ikke bør tages ud af regnestykket? Hvis de ikke kan medregnes som omplacerede, men i stedet skal betragtes som nyudlæg, er det snarere tallene i parentes i tabel 2, der gælder. I givet fald er den politiske aftale vedrørende de 1.000 nye sommerhusgrunde uden modgående tilbageførsel allerede på nuværende tidspunkt overskredet med 350 sommerhusgrunde (se tabel 2, bemærk tal i parentes).

DN's høringssvar og avisdebatten har ikke givet anledning til ændringer i de udpegede sommerhusområder.

### **Sommerhusdirektivet er en balancegang mellem benyttelse og beskyttelse**

Med sommerhusdirektivet fra 2019, der åbner op for yderligere brug af kystnærhedszonen til sommerhusformål, har forligspartierne bag sommerhusaftalen i 2018 på den anden side forsøgt at sikre en vis balance mellem benyttelse og (natur)beskyttelse. For det første ved at der ikke kan udlægges nye sommerhusgrunde inden for naturområder beskyttet af naturbeskyttelsesloven eller strandbeskyttelseslinjen eller i klitfredede områder. For det andet ved at sikre, at der inden for eller i tilknytning til nye større<sup>6</sup> sommerhusområder udlægges minimum 4 % offentligt tilgængelige, rekreative og grønne arealer med højt naturindhold, samt sikre etablering af en offentlig grøn sti gennem de pågældende områder. I 9 ud af 37 af landsplandirektivets nye sommerhusområder gælder der særlige betingelser om, at 4 % af det udlagte sommerhusområde skal planlægges med et eller flere offentligt tilgængelige grønne arealer med rekreative og naturmæssige værdier, og/eller at der ved planlægningen for et sommerhusområde skal udlægges en offentlig tilgængelig grøn sti gennem området.

Tilsvarende er der i flere af direktivets kapitler indsat betingelser om, at de nye sommerhusområder først kan overføres til sit nye formål, når kommunalbestyrelsen har truffet endelig beslutning om tilbageførsel af bestemte, gamle sommerhusområder til landzone, som også fremgår af direktivets kortbilagsdel.

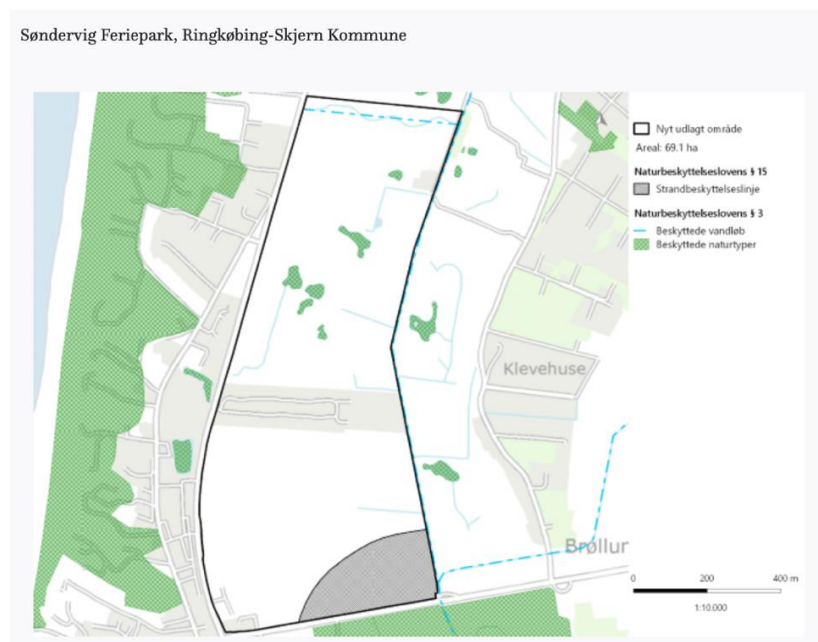
---

<sup>4</sup> Fx Jyllands-Posten.dk d.17.09.2019 – se: <https://jyllands-posten.dk/premium/indblik/Indland/ECE11604052/store-byttedag-attractive-grunde-gaar-for-sand-og-vand/>

<sup>5</sup> Danmarks Naturfredningsforenings høringssvar over forslag til landsplandirektiv for udlæg og omplacering af sommerhusområder i kystnærhedszonen (20. maj 2019) (<https://www.dn.dk/media/45070/dns-horingssvar-til-udkast-til-landsplandirektiv-for-udlag-og-omplacering-af-sommerhusomr-i-knz-3.pdf>).

<sup>6</sup> Med "større" sommerhusområder menes områder, der forventes at skulle indeholde 100 eller flere sommerhusgrunde og/eller udgør 12 ha eller mere.

Det største af de nye sommerhusområder er Søndervig Feriepark i Ringkøbing-Skjern kommune. Det 69,1 ha store areal kommer til at indeholde 483 sommerhuse samt et stort vandland i regi af Lalandia Søndervig.

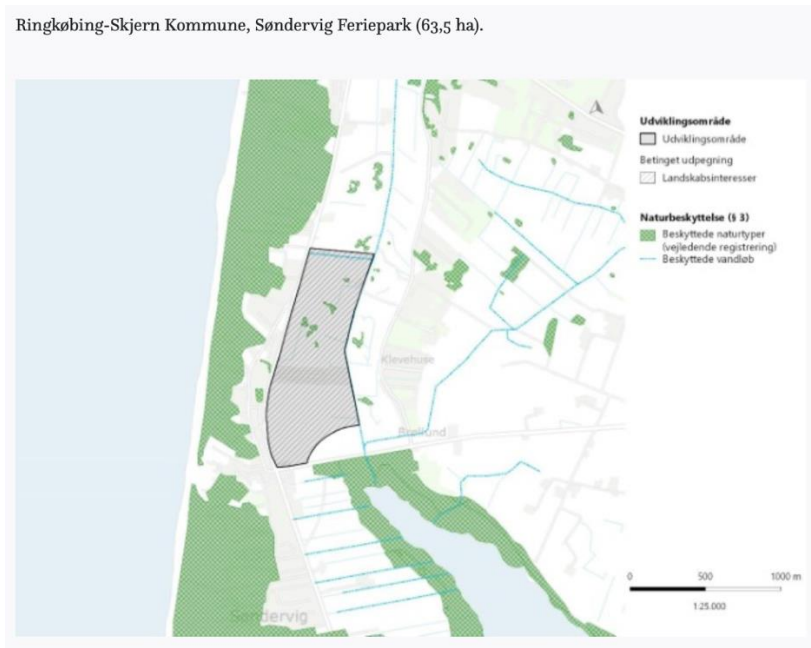


Figur 3 Sommerhusdirektivets bilag 31.

### 2.1.3 Udviklingsområder i kystnærhedszonen

Søndervig Feriepark – det kommende Lalandia Søndervig – er ikke kun udlagt som sommerhusområde i sommerhusdirektivet. Det er også udpeget som ét af de såkaldte udviklingsområder, jf. landsplandirektivet for udviklingsområder (herefter: landsplandirektivet for udviklingsområder)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Bekendtgørelse nr. 968 af 18/09/2019 om landsplandirektiv 2019 for udviklingsområder i kystnærhedszonen – se <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/968>.



Figur 4 Landsplandirektivet for udviklingsområder bilag 43.

I udviklingsområder kan der uanset planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1, planlægges for inddragelse af nye arealer i byzone og planlægges for anlæg i landzone, uden at der foreligger en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær placering. Dermed får kommunalbestyrelser mulighed for at planlægge for udvikling af byer og landsbyer og give tilladelse til anlæg – også turismeprojekter – svarende til de generelle regler i landzone.

Landsplandirektivets udpegning af udviklingsområder i kystnærhedszonen sker efter ansøgning fra kommunerne, og kommunalbestyrelsens ansøgning skal baseres på en kommuneplanstrategi. Kommunens ansøgning skal endvidere være baseret på en konkret og systematisk vurdering af kystlandskabet. Det skal sandsynliggøres, at det fremtidige udviklingsområde er uden særlige landskabs-, natur- og miljøinteresser.

Det gælder endvidere, at natur, der er beskyttet under naturbeskyttelsesloven, herunder beskyttede naturtyper efter naturbeskyttelseslovens § 3; fredede områder; og områder beskyttet af strandbeskyttelseslinjen og klitfredning, ikke kan komme i betragtning som udviklingsområder, jf. aftaletekst "Danmark i bedre balance" fra juni 2016 (Regeringen, 2016). Fredninger, herunder Natura 2000-områder, udgør ca. en fjerdedel af den nuværende kystnærhedszone og beskytter landskab, natur og miljø. Udviklingsområder må heller ikke omfatte arealer, som kommunalbestyrelsen efter anbefalinger fra de lokale naturråd har udpeget til Grønt Danmarkskort<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Grønt Danmarkskort er et sammenhængende naturnetværk af eksisterende og potentielle naturområder samt økologiske forbindelser, som alle kommuner skal bidrage til med udpegninger i deres kommuneplaner. Selvom Folketingets vedtagelse af den planloven i 2017 er led i den politiske aftale fra juni 2016, fastholder den nye planlov samtidig kommunernes opgave med at planlægge for og udpege Grønt Danmarkskort. Det betyder konkret, at kommunerne ved næste kommuneplanrevision skal planlægge for Grønt Danmarkskort. Formålet er at understøtte en positiv udvikling i biodiversitet og at indfri intentionerne med Naturplan Danmark. Samtidig skal udpegningen bidrage til at opfylde FN's og EU's 2020 biodiversitetsmål om at standse tilbagegangen af biodiversiteten.

Områder, der udpeges som udviklingsområder, og som kan *benyttes* til forskellige formål, herunder turismeprojekter, konflikter således ikke væsentligt med *beskyttelse* af de særlige landskabs-, natur- og miljøinteresser.

#### **2.1.4 Op til 25 nye turismeprojekter**

Udover den 2017 planlovens åbning for nye sommerhusområder og udviklingsområder, medførte lovændringen i 2017 også mulighed for, at Erhvervsministeren kan give kommunalbestyrelser op til 15 tilladelser til planlægning for og meddelelse af landzone-tilladelser til innovative og miljømæssigt bæredygtige turismeprojekter, jf. § 4a. Dette uanset de generelle forbud mod bymæssig bebyggelse o.l. i kystnærhedszonen og landzone.

De op til 15 nye innovative og miljømæssigt bæredygtige turismeprojekter kommer desuden oveni de 10 andre turismeprojekter "med potentiale for udvikling af kyst- og naturturismen og for øget tiltrækning af udenlandske turister", som planloven allerede i forvejen gav mulighed for, jf. § 5. Ingen af disse er endnu realiseret; og de 10 + 15 turismeprojekter (ofte også kaldet "forsøgsprojekter"<sup>9</sup>) skal opfattes som en samlet pulje, som Erhvervsministeren kan udbyde til kommunalbestyrelserne i én eller flere ansøgningsrunder, jf. § 4a, stk. 7.

Søndervig Feriepark i Ringkøbing-Skjern kommune blev udpeget som ét af de 10 forsøgsprojekter i 2015: Projektet præsenteres som bestående af 500 feriehuse, Nordeuropas største badeland, fællesfaciliteter og wellness-faciliteter og vil indebære en investering på ca. 750 mio. kr. – 1 mia. kr. Det forventes endvidere, at projektet vil give en årlig stigning på op mod 620.000 udenlandske overnatninger.

Søndervig Feriepark er således med i alle tre ansøgningsrunder:

- De 6.000 nye sommerhuse
- Udviklingsområder
- Forsøgsprojekter inden for kyst- og naturturisme

Se mere om baggrunden for, at området er "3-dobbelt udpeget", i kapitel 4.

### **2.1.5 Udvidede muligheder for anvendelse af sommerhuse**

Den "moderniserede" 2017 planlov indfører også lempelser i forhold til benyttelsen af sommerhusområder på to måder.

For det første blev sommerperioden, hvor sommerhuse i sommerhusområder frit kan bruges til overnatning, udvidet fra 26 uger til 34 uger. I den resterende del af året – dvs. vinterperioden fra den 1. november til udgangen af februar – må et sommerhus desuden anvendes til udlejning i op til 9 uger, jf. § 40. Dermed er danske sommerhuse næsten åbne for helårsbeboelse – i hvert fald i 43 uger af året, dvs. bortset fra 9 uger i perioden november - februar. Den udvidede brugsperiode betyder dog omvendt ikke, at sommerhuse kan udlejes i større omfang end hidtil<sup>10</sup>.

For det andet blev retten til helårsbeboelse udvidet for pensionister, når de har ejet deres sommerhus i mindst ét år (mod tidligere 8 år), jf. § 41. Endvidere hjemler § 40a mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan dispensere fra det generelle forbud mod helårsbeboelse (reelt forbud mod anvendelse af sommerhuse 9 uger pr. år) på de små øer, hvis dispensationen kan anses at medvirke til en gunstig udvikling på øen.

---

<sup>9</sup> De op til 10 projekter, der blev udpeget i 2015, omtales "forsøgsordning for kyst- og naturturisme", se: <https://em.dk/nyhedsarkiv/2015/oktober/et-loeft-af-kyst-og-naturturisme-i-danmark/>. De op til yderligere 15 projekter, der gives mulighed for i 2017, omtales "forsøgsordning for turismeprojekter". Se yderligere: <https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/turismeplanlaegning>.

<sup>10</sup> Erhvervsstyrelsen har pr. september 2020 sendt et "Udkast til vejledning om udlejning af sommerhuse m.v. har til formål at skabe klarere rammer for udlejning af sommerhuse m.v." i høring (Erhvervsstyrelsen, 2020)). Vejledningen er udtryk for både en modernisering og en forenkling af praksis for, hvornår Erhvervsstyrelsen anser, at udlejning af sommerhuse må betragtes som erhvervmæssig eller ikke-erhvervmæssig. Sommerhus-loven forbyder erhvervmæssig udlejning af sommerhuse (eller udlejning i længere perioder – mere end et år – til ferie- og fritidsformål) uden tilladelse, og tilladelsespraksis er meget restriktiv. Det er også kun ikke-erhvervmæssig udlejning af sommerhuse, der er underlagt de forholdsvis gunstige skatteregler, der er omtalt nedenfor i afsnit 2.2.4.



## 2.2 Kort om relevant lovgivning udover Planloven

### 2.2.1 Miljøvurderingsloven

Miljøvurderingsloven samler de tidligere regler for miljøvurdering af planer og programmer med reglerne om miljøvurdering af konkrete projekter (VVM) i én lov. Lovens formål er at sikre, at der for en plan, et program eller et konkret projekt tidligt i processen foretages en vurdering af indvirkningerne på miljøet dvs. en miljøvurdering.

Miljøvurderingen er en proces, der gennem inddragelse af offentligheden og berørte myndigheder sikrer, at de væsentlige miljømæssige indvirkninger identificeres, beskrives og vurderes med henblik på at undgå, forebygge eller begrænse og om muligt kompensere væsentlige skadelige virkninger. Ligeledes beskrives alternativer til hele eller dele af planen, programmet eller projektet, herunder baggrunden for til- og fravalg af alternativer. Hermed tilvejebringes et miljømæssigt oplyst grundlag for myndighedens beslutning om enten at vedtage eller nægte at vedtage planen eller programmet eller at tillade eller nægte at give tilladelse til det ansøgte projekt.

#### **Kort om miljøvurdering og projekttilladelse**

Miljøvurderinger af konkrete projekter foretages på særlige anlægsprojekter, inden bygherren får tilladelse til at påbegynde projektet. Miljøvurderingsprocessen stiller krav om udarbejdelsen af en miljøkonsekvensrapport for projektets forventede, væsentlige påvirkninger af miljøet. Miljøkonsekvensrapporten skal udarbejdes og i offentlig høring, inden bygherren kan få tilladelse til at påbegynde projektet.

Udover at belyse miljøkonsekvenserne af et projekt, kan miljøvurderingen også undersøge alternativer eller ændringer af bygherrens projekt. Samtidig er det et vigtigt formål, at miljøvurderingsprocessen giver offentligheden og myndighederne mulighed for at komme med forslag eller indsigelser i forbindelse med projektet eller de vilkår, projektet kan realiseres under.

Selve projekttilladelsen inkl. fastsættelse af vilkår regulering i Miljøvurderingslovens §§ 25-28.

Efter høring, hvor offentligheden og myndighederne gives mulighed for at komme med forslag eller indsigelser, skal myndigheden træffe afgørelse, om en ansøgning kan imødekommes. Afgørelsen træffes på grundlag af bygherrens ansøgning, miljøkonsekvensrapporten, eventuelle supplerende oplysninger og resultatet af de høringer, der er foretaget. Myndigheden skal træffe afgørelse efter om tilladelse inden for en rimelig frist. Forsinkes myndighedens afgørelse, skal begrundelsen herfor meddeles bygherren.

Såfremt myndigheden træffer afgørelse om at tillade det ansøgte projekt (projekttilladelse), skal afgørelsen indeholde alle de miljømæssige betingelser, der er knyttet til afgørelsen, en beskrivelse af alle projektets særkender og de foranstaltninger, der påtænkes truffet for at undgå, forebygge eller begrænse og om muligt neutralisere væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, og eventuelle overvågningsforanstaltninger. Myndigheden kan stille vilkår for tilladelser med henblik på opfyldelse af lovens formål og inden for dens anvendelsesområde. Vil projektet have væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, skal myndigheden i tilladelsen stille vilkår for bygherrens overvågning heraf.

Træffer myndigheden omvendt afgørelse om at nægte tilladelse til det ansøgte projekt, skal myndigheden angive hovedårsagerne herfor i afgørelsen.

Se kapitel 4 vedrørende Ringkøbing-Skjern Kommunes og Lalandia Søndervig's håndtering, igennem perioden 2019-2020, af debatfase, høringer, planforslag, miljørapporter, og endelig vedtagelse af kommuneplantillæg og lokalplan samt meddelelse om projekttilladelse.

### 2.2.2 Sommerhusloven

Sommerhusloven forbyder erhvervsmæssig udlejning af sommerhuse (eller udlejning i længere perioder – mere end et år – til ferie- og fritidsformål) uden tilladelse, og tilladelsespraksis er meget restriktiv. Det er også kun ikke-erhvervsmæssig udlejning af sommerhuse, der er underlagt de forholdsvis gunstige skatteregler, der er omtalt nedenfor i afsnit 2.2.4.

Ved siden af Sommerhusloven gælder den såkaldte "sommerhusprotokol", der begrænser adgangen (for udlændinge) til at købe sommerhus i Danmark. Den danske regel om erhvervelse af sommerhuse i Danmark blev til i forbindelse med vedtagelse af en lov om erhvervelse af ejendomme, herunder fritidsejendomme (herefter sommerhuse) i 1959. Loven præciserer bl.a., at man skal have haft fast bopæl i Danmark i mere end 5 år for at kunne erhverve en ejendom, herunder et sommerhus, i Danmark. Da Danmark efterfølgende tiltrådte EF, fastholdt Danmark loven.

I 1992 ved vedtagelse af Maastrichttraktaten fik Danmark indskrevet en protokol i traktaten, der sikrer, at Danmark også fremover kan fastholde denne særregel for sommerhuse. Man kan dog få tilladelse til at købe fritidsbolig i Danmark, hvis man har en særlig stærk tilknytning til Danmark<sup>11</sup>.

### 2.2.3 Naturbeskyttelsesloven

Naturbeskyttelsesloven er en meget bred lov, der efter sit formål tilsigter:

1. at beskytte naturen med dens bestand af vilde dyr og planter samt deres levesteder og de landskabelige, kulturhistoriske, naturvidenskabelige og undervisningsmæssige værdier,
2. at forbedre, genoprette eller tilvejebringe områder, der er af betydning for vilde dyr og planter og for landskabelige og kulturhistoriske interesser, og
3. at give befolkningen adgang til at færdes og opholde sig i naturen samt forbedre mulighederne for friluftslivet.

Af relevans for Lalandia-sagen er særligt de såkaldte §3-områder, strandbeskyttelseslinjen og klitfredningslinjen.

#### Beskyttede naturtyper (§3-områder)

Der må ikke foretages ændringer i tilstanden af en række naturtyper:

- naturlige søer, hvis areal er på over 100 m<sup>2</sup>

---

<sup>11</sup> Se: <https://www.civilstyrelsen.dk/sagsomraader/erhvervelse-af-fast-ejendom/ofte-stillede-spoergsmaal/kan-jeg-koebe-sekundaerbolig>.

- vandløb eller dele af vandløb, der af miljø- og fødevareministeren efter indstilling fra kommunalbestyrelsen er udpeget som beskyttede
  - heder
  - moser og lignende,
  - strandenge og strandsumpe samt
  - ferske enge og biologiske overdrev,
- når sådanne naturtyper enkeltvis, tilsammen eller i forbindelse med de søer, der er nævnt i § 3, stk. 1, er større end 2.500 m<sup>2</sup> i sammenhængende areal
- moser og lignende, der er mindre end 2.500 m<sup>2</sup>, når de ligger i forbindelse med en sø eller et vandløb, der er omfattet af beskyttelsen, jf. § 3, stk. 1.

Forbuddet mod tilstandsændringer er hovedregler, som Kommunalbestyrelsen i særlige tilfælde kan gøre undtagelse fra, jf. § 55, stk. 2.

Lalandia etableres delvist på en golfbane med vandhuller, der med tiden har "vokset" sig ind i § 3-beskyttelsen, se kapitel 3 og 4.

### **Klitfredningslinjen**

Det er som udgangspunkt forbudt at lave indgreb i og på arealer, som er omfattet af klitfredningslinjen - med mindre der meddeles dispensation. Der må f.eks. ikke placeres bebyggelse, ske beplantning eller terrænændringer, herunder etableres hegn, eller placeres campingvogne og lign., og arealerne må ikke afgræsses. Der må heller ikke foretages udstykning, matrikulering eller arealoverførsel, hvorved der fastlægges skel.

Følgende arealer er klitfredede:

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 sandflugtens bekæmpelse, og
4. arealer, der er klitfredede efter ministerens beslutning, jf. § 9

Formålet med klitfredningslinjen er at bevare de danske kystområder så uberørte som muligt og sikre de store natur- og landskabsværdier, der er knyttet til kystzonen.

Klitfredningslinjen varetager i vidt omfang samme hensyn som strandbeskyttelseslinjen (se nedenfor), men klitfredningen har yderligere til formål at bekæmpe og forebygge sandflugt.

Klitfredede arealer findes – som nævnt – næsten udelukkende ved Jyllands kyster mod Skagerrak og Vesterhavet. Her danner de et næsten sammenhængende bælte, der strækker sig fra Skagen til Blåvandshuk og Skallingen og derfra langs vestsiden af Fanø, Mandø og Rømø.

Klitfredningslinjen ligger i åbne landskaber typisk 300 m fra kysten og i bebyggede områder typisk 100 m eller mindre fra kysten. Linjen er registreret i matriklen og er noteret i tingbogen på de enkelte ejendomme. Miljø- og fødevareministeren kan dog udstrække klitfredningen til at omfatte arealer indtil 500 m fra strandbreddens inderste grænse, hvis der konstateres akutte sandflugtsproblemer i området. Desuden kan der inddrages yderligere arealer under klitfredning enten efter ejerens begæring, eller hvis

ejeren ikke efterkommer et påbud om bekæmpelse af sandflugt eller om begrænsning i anvendelsen af arealet.

Grænserne for klitfredning bliver revideret løbende, når det skønnes påkrævet af hensyn til bl.a. ændringer i klitternes karakter eller udstrækning og risikoen for sandflugt som følge af arealernes benyttelse. Klitfredningslinjen er afmærket i terrænet. Se evt. yderligere på: <https://kyst.dk/strand-og-klit/klitfredning/>.

Der gives kun dispensation fra klitfredningslinjen i ganske særlige tilfælde, jf. Naturbeskyttelsesloven § 65 a. Miljø- og fødevarerministeren (i praksis: Kystdirektoratet) kan gøre undtagelse fra bestemmelserne om klitfredede arealer, når det er nødvendigt for at realisere en tilladelse til gennemførelse af projekter, der er tilladt efter §§ 4 a og 5 i lov om planlægning (dvs. de 25 forsøgsprojekter omtalt ovenfor i afsnit 2.1.4). Bestemmelserne er gennem alle årene blevet administreret meget restriktivt. Henvisningen til planlovens §§ 4 a, 5 (og tillige § 5 b, stk. 9) indebærer, at dispensation fra klitfredningslinjen alene kan forventes i forbindelse med realisering af de op til 25 turismeprojekter, planloven giver mulighed for, samt ved genopførelse af turismefaciliteter efter brand.

### **Strandbeskyttelseslinjen**

Strandbeskyttede arealer er forbudszoner, hvor der som hovedregel ikke må foretages ændringer af den eksisterende tilstand, jf. Naturbeskyttelsesloven § 15: Der må ikke foretages ændring i tilstanden af strandbredder eller af andre arealer, der ligger mellem strandbredden og strandbeskyttelseslinjen. Der må f.eks. ikke placeres bebyggelse, ske beplantning eller terrænændringer, etableres hegn eller placeres campingvogne og lign., og der må ikke foretages udstykning, matrikulering eller arealoverførsel, hvorved der fastlægges skel.

Strandbeskyttelseslinjen er fastlagt ved miljø- og fødevarerministerens bestemmelse. Strandbeskyttelseslinjen er lige som klitfredningslinjen registreret i matriklen og noteret i tingbogen.

Baggrunden for strandbeskyttelseslinjen er, at Danmarks strande og kyster er unikke, og mange rekreative interesser knytter sig dertil. Nogle steder rummer kysterne dyre- og planteliv, der skal tages hensyn til. Kystområderne i Danmark er beskyttet i medfør af naturbeskyttelseslovens bestemmelser om strandbeskyttelse og klitfredning. Formålet med beskyttelsen er at bevare de åbne kyster og de landskabelige, naturmæssige og rekreative værdier, der er knyttet til kysterne.

Strandbeskyttelseslinjen omfatter som hovedregel alle danske kyster ved hav og fjord. Jyllands vestvendte kyster fra Skagen til Blåvandshuk/Skallingen og derfra langs vestsiden af Fanø, Mandø og Rømø er dog undtaget, da disse kyststrækninger i stedet er omfattet af klitfredning. Visse kyststrækninger, typisk ved byer og store havne, er hverken omfattet af strandbeskyttelse eller klitfredning.

Strandbeskyttelseslinjen omfatter strandbredden og arealet op til 300 meter bag strandbredden - i sommerhusområder dog kun 100 meter eller mindre.

At strandbeskyttede arealer er forbudszoner betyder, at man ikke må bygge eller indrette sig ligeså frit, som andre steder i landet. Man må f.eks. ikke opføre bebyggelse, herunder

til- og ombygning, opstille campingvogne, opsætte hegn, tilplante, udstykke areal eller ændre på terrænet.

Der gælder dog en række umiddelbare undtagelser fra forbuddet imod at ændre tilstanden. Desuden kan Kystdirektoratet i nogle tilfælde gøre undtagelse – altså give dispensation - til byggeri eller andre ændringer af tilstanden, jf. Naturbeskyttelsesloven § 65 a. Miljø- og fødevareministeren (i praksis: Kystdirektoratet) kan gøre undtagelse fra bestemmelserne strandbeskyttede områder, når det er nødvendigt for at realisere en tilladelse til gennemførelse af projekter, der er tilladt efter §§ 4 a og 5 i planloven.

Henvisningen til planlovens §§ 4 a, 5 og § 5 b, stk. 9 indebærer, at dispensation fra strandbeskyttelseslinjen (ligesom dispensation fra klitfredningslinjen) alene kan forventes i forbindelse med realisering af de op til 25 turismeprojekter, planloven giver mulighed for, samt ved genopførelse af turismefaciliteter efter brand. Ved afgørelse om, hvorvidt der kan meddeles dispensation, foretager Kystdirektoratet en samlet og konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. En række hensyn indgår i vurderingen, herunder påvirkningen af kystlandskabet, naturen og rekreative interesser. Se evt. yderligere på: <https://kyst.dk/strand-og-klit/strandbeskyttelse/>.

## 2.2.4 Kort om beskatning af sommerhusudlejning

Sommerhusejere, der udlejer deres sommerhus, opnår et skattefrit bundfradrag (man får fuldt bundfradrag, selv om man køber eller sælger boligen i løbet af året):

- De første 11.500 kr. pr. fritidsbolig i 2020 er skattefrie, hvis man lejer ud privat
- De første 41.800 kr. pr. fritidsbolig i 2020 er skattefrie, hvis man lejer ud gennem bureau

Lejeindtægter, der overstiger bundfradraget (fx 41.800 kr.), skal der desuden kun betales delvis skat af. Kun 60 procent af den indtægt, der ligger udover bundfradraget, er skattepligtig. (Grundejere, der udlejer, får ikke fradrag for deres faktiske udgifter).

Lejeindtægt inkl. el, varme og vand:	63.800 kr.
Bundfradrag:	-41.800 kr.
Indtægt udover bundfradrag:	22.000 kr.
Skattepligtig indtægt (60 pct. af 22.000 kr.):	I alt 13.200 kr.

Tabel 3 Eksempel på udlejning gennem bureau.

Sommerhusejer skal således alene betale skat af 13.200 kr., der beskattes som personlig indkomst. Såfremt sommerhusejers trækprocent fx er 40 %, skal der således kun betales 5.280 kr. i skat (af den oprindelige lejeindtægt på 63.800 kr.).

Det er, som det kan ses, skattemæssigt mere lukrativt at udleje sit sommerhus gennem et bureau. Lalandia opererer også som udlejningsbureau for de sommerhuse, som ligger i Lalandias område (se <https://www.lalandia.dk>), og som altid er ejet af individuelle grundejere. De relativt gunstige skatteregler er medvirkende til, at forretningskonceptet med private sommerhuse, der suppleres med udlejning en del af året gennem Lalandia, fungerer godt. Mange sommerhusejere er interesserede i at udleje, og kunderne (lejerne) er interesserede i at leje sommerhusene, som et både attraktivt og relativt prisbilligt alternativ til hotel. Hoteller er omfattet af momspligt (25 %), der tvinger prisen på hotelværelser i opadgående retning, mens privat udlejning af fast ejendom

(fx sommerhuse) som udgangspunkt er fritaget for moms – foruden at de er omfattet af de ovennævnte gunstige skatteregler.

Disse skatteforhold har haft stor betydning for både tidligere ikke-realiserede feriepark projekter og for udviklingen af Lalandia-projektet i Søndervig. Dette uddybes i kapitel 4.

## 2.3 Klagemulighederne

### 2.3.1 Klagemuligheder efter Planloven – samt søgsmål

Klagemulighederne fremgår i al væsentlighed af Planlovens § 58, stk. 1. "Til Planklagenævnet kan påklages:

1. Kommunalbestyrelsens afgørelser efter § 35, stk. 1, jf. dog § 4 a, stk. 4, og § 5, stk. 5.
2. Kommunalbestyrelsens afgørelser efter § 47, stk. 1.
3. Kommunalbestyrelsens afgørelser om andre forhold, der er omfattet af denne lov og regler udstedt i medfør af loven, for så vidt angår retlige spørgsmål (..)"

Som det fremgår, er det alene kommunalbestyrelsens (og ikke landsplanmyndighedens) afgørelser, der kan påklages – hvilket understreger magtforholdet<sup>12</sup> mellem landsplanmyndigheden (Erhvervsministeren) og de kommunale planmyndigheder i førstnævntes favør.

Endvidere kan der i hovedsagen kun klages over *retlige* spørgsmål<sup>13</sup>, fx om kommunalbestyrelsens vedtagelse af lokalplaner, kommuneplantillæg og nye kommuneplaner er lovlige – både om der er lovhjemmel til at regulere de forhold, som planen regulerer, og om planlovens regler om planens tilvejebringelsesproces er fulgt. Endvidere kan det være afgørelser om, hvorvidt et forhold er tilladt i henhold til lokalplanen, dvs. om der kan gives byggetilladelse (der samtidig fungerer som planlægningstilladelse) til et ansøgt projekt. Endvidere kan det være spørgsmål om fortolkning af planlovens regler, fx om hvad der er "planens principper", der er afgørende for, om der kan meddeles dispensationer fra lokalplaner, jf. planlovens § 19. Endelig kan der klages over generelle forvaltningsretlige spørgsmål, fx om aktindsigt i sager, der kan påklages til nævnet.

Fælles for alle disse – retlige – spørgsmål er, at de angår strengt *juridiske forhold* – og *ikke politiske forhold* om planernes skønsmæssige indhold eller afgørelsernes hensigtsmæssighed. Alle planlægningspolitiske forhold afgøres i dansk planlægning af planmyndighederne, dvs. de folkevalgte politikere, og hvis man som borger eller lignende er utilfreds med politikernes (planlægnings)politiske beslutninger, må man lade det komme til udtryk, når de folkevalgte politikere er på valg, hvilket sker mindst hvert 4. år.

Klageberettiget efter er Erhvervsministeren og i øvrigt enhver med retlig interesse i sagens udfald. Klageberettiget efter § 58, stk. 1, nr. 1 og 3, er endvidere landsdækkende foreninger og organisationer, der som hovedformål har beskyttelsen af natur og miljø

---

<sup>12</sup> Magtforholdet udgøres endvidere af dels rammestyringsprincippet og landsplanmyndighedens forskellige muligheder for at gribe ind i forhold til de kommunale planmyndigheder (omtalt ovenfor under afsnit 2.1.1 inkl. figur 1).

<sup>13</sup> Dog er afgørelser vedrørende de fleste landzonetilladelser (§ 35, stk. 1) samt ekspropriation (§ 47, stk. 1) undergivet "fuld" prøvelse.

eller varetagelsen af væsentlige brugerinteresser inden for arealanvendelsen, på betingelse af,

1. at foreningen eller organisationen har vedtægter eller love, som dokumenterer dens formål, og
2. at foreningen eller organisationen repræsenterer mindst 100 medlemmer.

Planklagenævnet er også klageinstans efter miljøvurderingsloven, sommerhusloven, masteloven, kolonihaveloven og lov om forbud mod at bruge bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe.

### **Søgsmål**

Planklagenævnets afgørelser er endelige og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Men nævnets afgørelser kan indbringes for domstolene. Efter fx planlovens § 62 kan søgsmål til prøvelse af afgørelser efter planloven anlægges inden 6 måneder efter, at afgørelsen er meddelt. At afgørelser efter planloven kan indbringes for domstolene, følger af grundlovens § 63 om domstolskontrollen med forvaltningen. Både kommunalbestyrelses og Planklagenævnets afgørelser kan indbringes for domstolene.

Det er som hovedregel ikke nogen betingelse, at den administrative rekurs er udtømt. Der kan derfor anlægges sag, selvom klagemuligheden til Planklagenævnet ikke er udnyttet. Ønsker man at indbringe en afgørelse truffet af Planklagenævnet for domstolene, er man forpligtet til at rette sig efter Planklagenævnets afgørelse, indtil domstolen måtte bestemme noget andet.

Der er (i hvert fald i skrivende stund) ikke klaget til Planklagenævnet eller anlagt søgsmål i Lalandia-sagen, se endvidere afsnit 4.7.

### **2.3.2 Sommerhusloven**

Klager efter Sommerhusloven angår enten tilladelse til erhvervsmæssig udlejning og dels selskabers erhvervelse af sommerhuse. I begge tilfælde er loven ret klar – begge dele forbudt – så de klagespørgsmål, der behandles af Planklagenævnet, er at natur retlige spørgsmål.

Klageberettiget er:

1. adressaten for afgørelsen,
2. offentlige myndigheder og
3. enhver med individuel væsentlig interesse i afgørelsen.

Klagefristen er 4 uger. En tilladelse må ikke udnyttes, før klagefristen er udløbet. Rettidig klage har opsættende virkning for den påklagede afgørelse, medmindre Planklagenævnet bestemmer andet.

### **2.3.3 Miljøvurderingsloven**

Miljøvurderingsloven der, som nævnt, omhandler sættet af regler vedrørende miljøkonsekvensvurdering af planer/programmer og konkrete projekter omhandler derfor også en række klagebestemmelser. Fælles for dem er imidlertid, at de – lige som det gælder for planloven – begrænser klagemulighederne til hovedsageligt retlige spørgsmål, dvs. *juridiske forhold* – og *ikke politiske forhold*.

Det skal bemærkes, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet er den primære klageinstans (dog ikke ved klager vedrørende planer efter planloven). Ved klager vedrørende planer efter planloven er Planklagenævnet klageinstans.

Klageberettiget er miljøministeren, enhver med retlig interesse i sagens udfald og landsdækkende foreninger og organisationer, der som formål har beskyttelsen af natur og miljø eller varetagelsen af væsentlige brugerinteresser inden for arealanvendelsen og har vedtægter eller love, som dokumenterer deres formål, og som repræsenterer mindst 100 medlemmer.

Klagefristen er 4 uger. Miljø- og Fødevarerklagenævnet kan bestemme, at en afgørelse efter § 21 (screening) eller en afgørelse om projekttiladelse efter § 25 ikke må udnyttes (opsættende virkning). Er et bygge- eller anlægsarbejde iværksat, kan Miljø- og Fødevarerklagenævnet påbyde dette standset.

### **2.3.4 Klagemuligheder efter Naturbeskyttelsesloven**

Miljø- og Fødevarerklagenævnet er klageinstans inden for det samlede natur-, miljø-, landbrug-, fiskeri- og fødevarerområde. Dermed er nævnet også klageinstans vedrørende afgørelser truffet efter Naturbeskyttelseslovens, herunder vedrørende undtagelse fra de såkaldte § 3-områder (beskyttet natur), strandbeskyttelseslinjen og klitfredningslinjen, som er særligt relevant i relation til Lalandia i Søndervig.

I forhold til disse beskyttelsesområder og -linjer kan der klages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet Miljø- og fødevarerministerens (i praksis: Kystdirektoratets) afgørelser om dispensation fra strandbeskyttelseslinjen og klitfredningslinjen i f. m. fx realisering af de 25 forsøgsprojekter efter Planloven (se nærmere afsnit 2.1.4); også her kan der kun klages over retlige spørgsmål.

Klager over Kommunalbestyrelsens afgørelser efter loven eller de regler, der udstedes efter loven (fx dispensation fra Naturbeskyttelseslovens § 3-områder), kan påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, som behandler sagen i den læge afdeling<sup>14</sup>.

Søgsmål til prøvelse af afgørelser efter naturbeskyttelsesloven eller de regler, der udstedes efter loven, skal være anlagt inden 6 måneder.

Der er (i hvert fald i skrivende stund) ikke klaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet eller anlagt søgsmål i Lalandia-sagen.

### **2.3.5 Klagemuligheder efter anden lovgivning**

Det skal ikke afvises, at anden lovgivning og dermed andre klageinstanser potentielt kunne have været relevante i Lalandia-sagen. Men der er ikke rejst spørgsmål eller klaget i relation til anden lovgivning.

## **2.4 Opsamling og forhåndsvurdering**

I relation til analysen af dansk lovgivning og det danske plansystem er der anledning til at fremhæve følgende punkter, som har betydning for, at Lalandia i Søndervig bliver realiseret – om end med en vis forsinkelse fordi det danske plansystem er ret restriktivt

---

<sup>14</sup> Jf. § 3, stk. 1, nr. 9, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet.



i kystnærhedszonen. Omvendt er projektet ikke blevet forsinket af klager mv., som det potentielt kunne have været, fordi det danske plan- og reguleringssystem er indrettet til at afværge "politiske" klager, og fordi Ringkøbing-Skjern Kommune, Lalandia og købmand Keld Hansen hver for sig og tilsammen har været relativt åbne for løbende at tilpasse og justere Lalandia-projektet, så (politiske) uenigheder med andre interessenter er blevet løst løbende (punkterne udfoldes mere på de følgende sider):

- Planlægningens politiske karakter
- Klagesystemets fokus på retlige spørgsmål, dvs. rent juridiske forhold
- Styrkeforholdet mellem stat og kommuner – kommunerne har ikke planmonopol
- Nyorientering – Danmark i bedre balance – vækst bliver et nyt delmål i planloven og planlægningen fra 2017

#### **2.4.1 Planlægningens politiske karakter – demokratihensyn, miljø- og trivsels-beskyttelse har implikationer for den individuelle grundejers retsbeskyttelse**

Som det fremgår af figur 1, er det danske plansystem (som i mange andre lande) bygget op, så planlægningen har styrende virkning, fordi de benyttes som administrationsgrundlag, når der kommunerne behandler fx ansøgninger om byggetilladelser. Alt er forbudt, med mindre man får tilladelse.

Allerede med planlovsreformen i 1970'erne blev den materielle retssikkerhed<sup>15</sup>, dvs. "ejendomsretten" og ejerens hidtil vidtgående ret til at udnytte sin ejendom efter forgodtbefindende), svækket ligesom i mange andre lande, idet planlægningen fik en tydeligere vægt på miljø- og trivselsbeskyttelse i samfundet som helhed. (Andersen 1975, s. 309). Planlægningen blev i stedet *decentraliseret og politisk, hvor valgte lokale politikere skulle træffe beslutning om planernes indhold*. Tilsvarende skulle de lokale politikere træffe beslutning i f. m. planernes administration for så vidt angår skønsmæssige ("politiske") spørgsmål, fx om der skal gives dispensation fra en lokalplan mv.

Nu skal det ikke overdrives, at "ejendomsretten" blev svækket med planlovsreformen. Den medførte mere planlægning i form af erstatningsfri regulering; der var langt fra tale om afståelse af ejendomsretten (ekspropriation). Ejendomsretten forstået som "økonomisk ret" er ofte kun en (naturligvis legitim) interesse i at opnå eller beskytte forventningsværdier. Men denne interesse er ikke mere beskyttelsesværdig end mange andre interesser, fx om et godt miljø (Andersen 1975, s. 298f). På den baggrund er det et politisk spørgsmål, og ikke et juridisk (ejendomsretligt) spørgsmål, i hvilken udstrækning ejerbeføjelserne skal indskrænkes (Andersen 1975, s. 297).

Det accentueres altså med planlovsreformen, at planlægning er politik, og at borgere, virksomheder og organisationer er inviteret med i politikdannelsen/planlægningen. Dette sikrer en række detaljerede procesregler vedrørende planernes tilvejebringelse, der både omhandler for-offentlighed og offentlige høringer, jf. Planlovens kap. 6. For-offentlighed indebærer, at borgere, virksomheder og organisationer især på kommuneplanniveau får lejlighed til at fremkomme med ideer og forslag m.v. til kommuneplanens strategi (jf. Planloven § 23a, stk. 5) eller forud for udarbejdelsen af forslag til ændringer til

<sup>15</sup> Retssikkerhedsbegrebet opdeles typisk i tre dimensioner: Forudsigelighedsretssikkerhed, materiel retssikkerhed og processuel retssikkerhed.

kommuneplanen (jf. § 23c). I nogle tilfælde skal kommunerne ligefrem indkalde til ideer mv. (for-offentlighed), andre gange skal planen blot fremlægges i et antal uger til drøftelse og indsigelser; og nogle skal orienteres skriftligt (fx naboer og visse foreninger), mens øvrige borgere, virksomheder og andre interesserede kan komme med indsigelser og kommentarer.

Kommunalbestyrelsen er forpligtet til at lytte til og overveje, men ikke nødvendigvis at handle på, indkomne indsigelser. Derfor forsinker indsigelser normalt ikke planernes tilblivelse eller de projekter, som planerne tilvejebringes for at realisere som en processuel forudsætning. Anderledes forholder det sig dog med projekter, hvor kommunalbestyrelsen møder stor modstand fra lokale borgere og foreninger fx i vindmøllesager; her kan politikerne måske være så bange for at træffe upopulære beslutninger, at de (af frygt for ikke at blive genvalgt ved næste kommunevalg) afstår fra at vedtage en upopulær plan.

Indsigelser fra overordnede myndigheder og nabokommuner mv. har også en anden status (end indsigelser fra borgere og foreninger), fordi hér er en indsigelse at betragte som et veto.

Man kan altså sige, at nedgraderingen af den individuelle grundejers retsbeskyttelse (materiel retssikkerhed) "veksles" til demokratisk deltagelse (i planlægningen ved planernes tilblivelse) og en opgradering af den generelle miljø- og trivselsbeskyttelse. Dette indebærer også en opgradering af den såkaldte forudsigelighedsretssikkerhed.

#### **2.4.2 Planlægningens politiske karakter og implikationerne for klagemulighederne**

Planlægningens politiske karakter siden planlovsreformen i 1970'erne indebar også, at den processuelle retssikkerhed (eller den repressive retsbeskyttelse), dvs. klageadgangen, blev "svækket". Ikke fordi kredsene af klageberettigede blev mindsket, den var nemlig fortsat meget vid. Men der skete som konsekvens af planlægningens politiske karakter en indskrænkning af klagemålets genstandsfelt til rent *retlige (legalitetsmæssige) spørgsmål*, og det gælder både planernes indhold, tilvejebringelse og efterfølgende administration, fordi det harmonerer dårligt med planlægningens politiske karakter at kunne klage over skønmæssige politiske spørgsmål, fordi sådanne klager helt ville underminere netop den politiske karakter (Andersen 1975, s. 305ff).

At planlægningen opfattes som et sæt af politiske – og ikke retlige – beslutninger betyder også noget for, hvordan lovgivningen blev udformet og formuleret: Stort set alle lovhjemler i dansk planlovgivning stiller de kommunale planmyndigheder ret frit med hensyn til at beslutte planernes indhold. De indeholder ingen (eller kun meget få) bindinger for kommunens planskøn eller forvaltningsmæssige skøn. Når kommunerne således er meget frit stillet, er der heller ingen (eller kun i begrænset omfang) anledning for potentielle klagere, der er uenige i kommunens politiske skøn (planlægning), at påklage planlægningen. De eneste legalitetsmæssige forhold, der evt. kan påklages, er spørgsmål om hjemmel, overholdelse af forvaltningsretlige grundsætninger, fortolkningsskøn (fx om den dispensation fra en lokalplan er i strid med "planens principper", jf. Planloven § 19) o. lign. Men dansk planlovgivning giver altså klagere relativt få muligheder for at "sætte kroen i", fordi de kommunale planmyndigheder er stillet ret frit.

Alle har ret til at klage, men kun over retlige spørgsmål – ikke over planernes politiske indhold eller politiske beslutninger i forbindelse med implementeringen heraf (og det tilsvarende er i hovedsagen tilfældet i natur- miljø- og areallovgivningen i øvrigt).

Det forhold, at der kun kan klages over retlige spørgsmål, samt det forhold, at planlægningen udarbejdes under inddragelse af borgere, virksomheder og organisationer, medfører, at der formentlig er færre klager, end der ellers ville have været. Naturligvis føler visse borgere, virksomheder og organisationer også, at deres klagemuligheder er for begrænsede, særlig i f. m. såkaldte NIMBY-projekter<sup>16</sup> såsom fx vindmølleprojekter, hvor naboerne forsøger at finde administrative "fodfejl" at klage over i håb om at få adgang til at diskutere planlægningens eller beslutningens (politiske) indhold alligevel, eller i det mindste for at forsinke projektet. Men som sagt giver dansk planlovgivning altså klager relativt få muligheder for at "sætte kroen i".

Generelt afvises "politiske klager" hurtigt, og klagen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, fx ministeren. Men i visse tilfælde forsøges der klaget over andre forhold og efter anden lovgivning.

Selvom klageretten (med få undtagelser, fx ekspropriation) er begrænset til retlige spørgsmål, er antallet af klager gennem årene alligevel nået et anseeligt antal. Formentlig har digitaliseringen, der har gjort det lettere at klage, haft en betydning (se fx <https://naevneneshus.dk>).

The screenshot shows the website [naevneneshus.dk](https://naevneneshus.dk). The main heading is **Planklagenævnet**. Below it, the text reads: "Nævnet er klageinstans for afgørelser efter planloven, miljøvurderingsloven, sommerhusloven, masteloven, kolonihavebogen og lov om forbud mod at bruge bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe." There are two buttons: "Læs om klageprocessen, for du klager" and "Gå direkte til klageportalen".

The section **Typiske sager** lists the following:

- Vedtagelse af lokalplaner, kommuneplantillæg og nye kommuneplaner
- Afgørelser om, at en plan efter planloven ikke skal miljøvurderes (screeningsafgørelse)
- Afgørelser om, hvorvidt et forhold er tilladt i henhold til lokalplanen
- Dispensationer fra lokalplaner
- Miljøvurdering af planer efter planloven
- Ekspropriation efter planloven
- Afgørelser om, at et forhold ikke kræver landzonetilladelse
- Landzonetilladelser
- Aktindsigt i sager, der kan påklages til nævnet

Figur 5 <https://naevneneshus.dk>

<sup>16</sup> NIMBY er et akronym af "Not In My BackYard", der dækker over upopulære projekter, som ingen eller ganske få ønsker at være nabo til.

For at begrænse antallet af klager til "seriøse" klager, er der inden for de senere år indført gebyr på klage på 900 kr. for privatpersoner og 1.800 kr. for virksomheder og organisationer. I perioden 2015-19 har den gennemsnitlige sagsbehandlingstid (i Planklagenævnet og dets forgænger Natur- og Miljøklagenævnet) svinget mellem 4,5 og 8,4 måneder. Men visse sager tager væsentlig længere tid.

I det hele taget er det danske klagesystem genstand for en del kritik og forbedringsønsker, selvom dette ikke afslører sig i sagen om Lalandia i Søndervig.

Nogle af de seneste kritikpunkter er fremført af Kommunernes Landsforening (KL). KL peger på 15 konkrete forslag til forbedring af klagesagsbehandling i byudviklingsprojekter mv. (Kommunernes Landsforening 2020). Erfaringerne med de første 3 år af klagenævnenes virke viser, at der er et stort behov for både bedre og hurtigere sagsbehandling. Blandt andet omtales to eksempler på sager, der cykler frem og tilbage pga. mindre og uvæsentlige grunde. Klagenævnene har i princippet fire afgørelsesmuligheder i forbindelse med klagesager: 1) stadfæstelse af kommunens afgørelse, 2) stadfæstelse af kommunens afgørelse med visse vilkår, 3) omgørelse/ophævelse af kommunens afgørelse, eller 4) hjemvisning til fornyet behandling i kommunen.

Når sagen hjemvises til fornyet behandling, registreres den som færdigbehandlet i nævnet, men de facto starter sagen forfra i kommunen, hvor kommunen skal træffe en ny afgørelse. Denne kan så efterfølgende påklages til nævnet. Konsekvensen er, at den samlede sagsbehandlingstid før sagen er endeligt afgjort, bliver meget lang – og længere, end den opgjorte sagsbehandlingstid i nævnet. Dertil kommer, at både bygherres og klagers tillid til og respekt for offentlige myndigheder svækkes, når sagerne "cykler" frem og tilbage mellem myndighederne. Der er også forslag om "samtidighedsbehandling", så projekter, der påklages til flere nævn samtidigt, behandles samtidigt (Kommunernes Landsforening 2020, s. 4f).

Særlig risiko for forsinkelse er der, hvis projekter, der påklages, har opsættende (eller suspensiv) virkning. En klage efter planloven har med få undtagelser ikke opsættende virkning. Undtaget er landzonetilladelser, hvor der altid er opsættende virkning. I alle andre klager - fx i forbindelse med et lokalplanforslag – skal Planklagenævnet som det første beslutte, hvorvidt en klage skal have opsættende virkning. Ved en beslutning om opsættende virkning sættes projektet i bero, indtil der foreligger en endelig afgørelse i nævnet. Om klagen tillægges opsættende virkning afhænger af en række modstående hensyn, men afgørende for at give en sag opsættende virkning kan fx bero på, om det vil medføre fare eller have irreversible konsekvenser, hvis myndighedens afgørelse (fx tilladelse) udnyttes.

Ved en beslutning, om at klagen ikke har opsættende virkning, kan projektet påbegyndes, mens klagen behandles. Dem, som indretter sig i forhold til en afgørelse eller en vedtaget lokalplan, der påklages, gør under alle omstændigheder dette på egen risiko og regning, og de kan i yderste fald blive nødt til at fjerne byggeri eller stoppe en aktivitet, hvis det viser sig ikke at være lovligt.

Med etableringen af det nye Planklagenævn opleves det, at ventetiden på del-afgørelser om opsættende virkning blev mærkbart forlænget. Det er især et stort problem, fordi de fleste klagesager ikke har opsættende virkning, men hvor projektet alligevel forsinkes i 1/2 år eller mere, fordi der ikke foreligger en afgørelse fra nævnet herom.

Set i lyst af, at de færreste lokalplansager reelt medfører en nævnsbeslutning om opsættende virkning, bør det overvejes om planlovens regler omkring opsættende virkning bør ændres. Eksempelvis ved at spørgsmålet om opsættende virkning alene gælder bestemte sager. Eller ved at de kommunale afgørelser som udgangspunkt ikke har opsættende virkning såfremt kommunen ikke har modtaget meddelelse herom senest én måned efter fremsendelsen af klagen. (Kommunernes Landsforening 2020, s. 8).

### **2.4.3 Styrkeforholdet mellem stat og kommuner – kommunerne har ikke planmonopol**

Med kommunalreformen i 2007 fik de 98 nye kommuner større magt, men på planlægningsområdet beholdt Folketinget og landsplanmyndigheden (i dag: Erhvervsministeren) sin – endnu stærkere – magtposition. Danske kommuner har ikke – som fx i Sverige – planmonopol, men er underlagt dels planlovens materielle bestemmelser (fx i kystnærhedszonen, vedrørende detailhandel mv.), og dels Erhvervsministerens udmeldte statslige interesser – og vilje i øvrigt. Det er fx Erhvervsministerens beslutning (evt. efter samråd med de øvrige partier i Folketinget), hvor der må etableres nye sommerhusområder, turismeprojekter og udpeges udviklingsområder mv.

Som det fremgår af figur 1, er det danske plansystem meget hierarkisk med en betydelig central styring på en række punkter.

### **2.4.4 Nyorientering – Danmark i bedre balance – vækst bliver et nyt delmål i planloven og planlægningen fra 2017**

Når Erhvervsministeren i 2019 bl.a. udsteder to landsplandirektiver om, hvor der må etableres nye sommerhusområder og udpeges udviklingsområder mv., er det fordi skiftende regeringer igennem det seneste årti har haft stigende fokus på et "Danmark i bedre balance", hvor land- og yderdistrikternes tilbagegang skulle vendes til udvikling (eller hvor deres afvikling i hvert fald bremses).

Den politiske debat – både i Folketinget og i en række kommuner mv. – var præget af et bredt ønske om at hjælpe land- og yderdistrikterne, samt af et syn på planlovgivningen, at den var for gammeldags og rigid i sit forholdsvis ensidige fokus på beskyttelse af natur, miljø og landskab m.fl. Det ensidige fokus på beskyttelse var en bremse på udviklingsmulighederne i "Vandkantsdanmark" og andre land- og yderdistrikter.

Den politiske debat kulminerede i og medførte den ny, moderniserede Planlov i 2017, hvis formål også blev udvidet. Nu skulle Planloven ikke kun medvirke "(...) til at værne om landets natur og miljø (...)", men også "(...) skabe gode rammer for vækst og udvikling i hele landet (...)", herunder "(...) gode rammer for erhvervsudvikling (...)", jf. Planlovens § 1, stk. 1-2.

Udover formålsændringen lægger den nye planlov også fundamentet for de to landsplandirektiver i 2019 (om nye sommerhusområder og udviklingsområder). Ligeledes muligøres 15 nye "forsøgsprojekter" vedrørende turisme (jf. Planlovens § 4a) oveni de 10, der allerede var åbnet mulighed for i planloven (jf. Planlovens § 5). Ved en parallel lempelse af Naturbeskyttelsesloven (§ 65a) åbnes op for, at Miljø- og Fødevarerministeren kan dispensere fra strandbeskyttelseslinjen og klitfredningslinjen med henblik på gennemførelse af netop disse (i alt) 25 forsøgsprojekter.

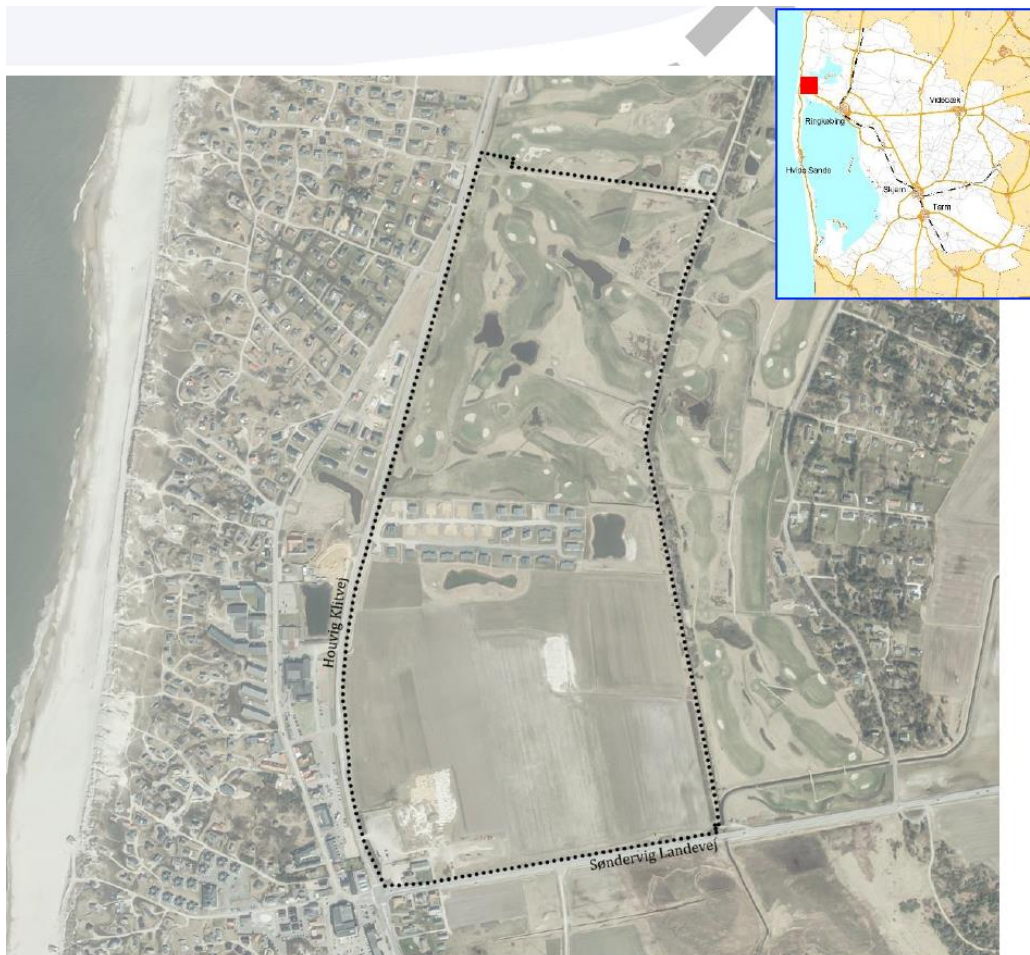
Den moderniserede Planlov fra 2017 er (sammen med den parallelle lempelse af Naturbeskyttelsesloven) udtryk for en politisk nyorientering på hele planområdet, som har været af essentiel betydning for, at Lalandia i Søndervig har kunnet realiseres, idet Lalandia-området som tidligere nævnt er både er udpeget i begge landsplandirektiver og som forsøgsprojekt.

### 3. Introduktion til Søndervig og Lalandia-projektet

Dette kapitel indeholder en introduktion til Søndervig området, Lalandia-projektet og Ringkøbing-Skjern Kommune. Der vil være fokus på områdets fysiske geografi og sammensætning, fakta om Lalandia-projektet, kort om kommunens udvikling og planlægningsprodukter bag Lalandia-projektet, samt overblik over nøgleaktører.

#### 3.1 Søndervig området

Søndervig er en ferieby i Ringkøbing-Skjern Kommune midt på Jyllands vestkyst i Danmark. I århundreder var områdets primære erhverv landbrug og fiskeri, men siden 1980'erne har Søndervig udviklet sig til et centrum for kystturisme. Der er ikke mange fastboende i Søndervig, i 2016 var indbyggertallet under 200, men der er tusindvis af sommerhuse i området omkring Søndervig. De mest centrale byfunktioner er bl.a. et butiksområde, supermarked, bowlingcenter, badeland, restauranter/take-away, m.v., som er placeret vest og nord for vejkrydset Houvig Landevej-Søndervig Landevej.



Figur 6 Søndervig området med markering af det i 2019 udlagte område til feriecener og sommerhuse. Ortofoto © COWI og Geodatastyrelsen (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2020a).



Figur 7 Butiksstrøg i Søndervig, på vej fra stranden og ind mod centrum. Foto: Carsten Jahn Hansen

Søndervig er således en lille by, der fungerer som centrum i et stort turismeområde langs vestkysten, der indeholder op mod 20.000 sommerhuse. Byens funktioner afspejler dette ved stort set alle at være orienteret efter at facilitere turisme, rekreation og oplevelser.

Områdets hovedattraktion er vestkysten, med dens brede sandstrand og et klitlandskab, der typisk rækker flere hundrede meter ind i landet, og som i Søndervigområdet er præget af sommerhusbebyggelse. Bagved (øst for) klitlandskabet omkring Søndervig ligger lavt beliggende landbrugsarealer og en stor 27-huls golfbane. Det er i dette bagvedliggende område, markeret på ortofotoet ovenfor, at Lalandia nu (sommer 2020) er gået i gang med at bygge et feriecenter, se mere i næste afsnit 3.2.



Figur 8 Vestkysten ud for Søndervig, set mod syd. Ud over brede strande og klitlandskaber indeholder strækningen også mange bunkere fra 2. verdenskrig, som på grund af kysterrosion er ved at forsvinde i havet. Foto: Carsten Jahn Hansen



## 3.2 Lalandia-projektet

Den 18. februar 2020 meddelte Byrådet i Ringkøbing-Skjern endelig projekttilladelse til Lalandia i Søndervig. Projektområdet omfatter et lavtliggende og fladt areal på ca. 69 ha., som inden projektets påbegyndelse indeholder landbrugsarealer, en del af golfbane-arealerne i Søndervigområdet (9 ud af 27 huller) og et eksisterende område med 43 ferieboliger (beliggende midt i området, se bygninger markeret med hvidt herunder).



Figur 9 Strukturplan for Lalandia projektområdet (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2020a, s. 56)

Lalandia-projektet indebærer etablering af et feriecenter med 440 nye sommerhuse, et badeland, restauranter, aktivitetsområder, varmecentral, og et hotel med 200 værelser. I det sydvestlige hjørne lokaliseres center- og hotelbebyggelsen, dvs. ind mod centrum af Søndervig. Mod sydøst udlægges et rekreativt grønt område med naturmæssige værdier. Se figur 9 med strukturplan ovenfor.



Figur 10 Projektområdet før Lalandia-projektets påbegyndelse, set fra den sydlige del og mod nord. Her fra bunden af billedet ses landbrugsarealer, derefter de 43 eksisterende ferieboliger, og bagved ligger golfbanearealer, hvoraf Lalandia-projektet overtager og bebygger 9 ud af de 27 huller. (COWI, 2019a, s. 53)

Projektet planlægges gennemført i to etaper. Første etape forventes gennemført 2020-2022 og indeholder alle sommerhusene og centerbebyggelse på ca. 15.000 m<sup>2</sup>, med tilhørende parkeringsarealer og varmforsyningsanlæg til varmforsyning af centerfaciliteter. I 2. etape kan centerfaciliteterne udvides op til i alt 30.000 m<sup>2</sup>, med tilsvarende udvidelse af parkeringsarealer, og der kan opføres hotel med op til 200 værelser. 2. etape af byggeriet har en længere tidshorisont og realiseringen heraf vil ske gradvist afhængig af efterspørgsel, behov og økonomi. (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2020b, s. 5)

Projektet gennemføres af selskabet Lalandia Søndervig A/S, som ejes af PARKEN Sport & Entertainment A/S (75%) og den lokale købmand Keld Hansen (25%). Investeringerne i centerfaciliteter er på ca. 400 mio. kr, og derudover kommer investeringer i de 440 sommerhuse. Den samlede investering forventes at blive på ca. 1 mia. kr. Sommerhusene sælges videre allerede inden opførelsen af centerfaciliteterne og forventes at kunne afdække investeringen i centerfaciliteterne.

Når centeret er fuldt udbygget og hotellet etableret, forventes der årligt 600.000 overnatninger og yderligere 150.000 dagsgæster. Fuldt udbygget forventes feriecentret endvidere at generere 400.000 ekstra overnatninger i de omkringliggende områder og overnatningstilbud. Dvs. en forventet effekt på i alt 1,0 mio. ekstra overnatninger. Der forventes desuden op mod 250 arbejdspladser i centeret og hotellet foruden en afledt

effekt på op til 600 arbejdspladser i et større område omkring Søndervig bl.a. i andre overnatningstilbud, turismeerhverv og i det lokale butiks- og serviceliv. (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2020c, s. 4)



Figur 11 Visualisering af centerområdet. Kilde: BayArch og (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2020a, s. 6)

### 3.3 Ringkøbing-Skjern Kommune – kort om udvikling og nøgle-planlægningsprodukter

Ringkøbing-Skjern kommune er arealmæssigt Danmarks største kommune med sine 1.495 km<sup>2</sup>. Indbyggertallet i kommunen er på 56.594 (1/1-2020, Danmarks Statistik), og kommunen har således, efter danske forhold, en forholdsvis lav befolkningstæthed på knap 38 indbyggere/km<sup>2</sup> (135 indbyggere/km<sup>2</sup> i hele Danmark). Kommunen opstod i forbindelse med strukturreformen i 2007 ved sammenlægning af følgende kommuner: Egvad, Holmsland, Ringkøbing, Skjern og Videbæk. Ringkøbing er den største by i kommunen, med knap 10.000 indbyggere. Søndervig er beliggende 8 km vest for Ringkøbing.

Turisme er et betydningsfuldt erhverv i Ringkøbing-Skjern kommune. Antallet af overnatninger har været stærkt stigende og var i 2016 på 3,6 mio. registrerede overnatninger. En altovervejende andel af disse kommer fra udlejning af sommerhuse. Kommunen rummer ca. 9.500 primært privatejede sommerhuse, som primært ligger indenfor kystnærhedszonen, og hvoraf godt halvdelen lejes ud. I 2012 havde turisterne et forbrug på 2,7 mia. kr. og skabte 2.700 fuldtidsjobs, hvilket svarer til knapt 9 % af alle jobs i kommunen. (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2020c, s. 3).

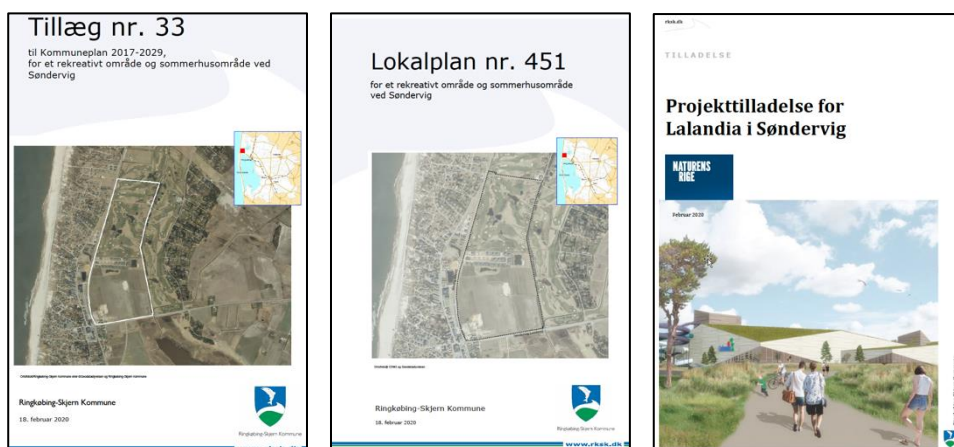
I samarbejde med Varde kommune (syd for Ringkøbing-Skjern kommune) er Ringkøbing-Skjern kommune ved at danne den fælles turismedestination Destination Vesterhavet. Tilsammen har Ringkøbing-Skjern og Varde kommuner 104 km kystlinje, og er med tilsammen 8,4 mio. overnatninger i 2018 Danmarks største turismedestination

målt på antal overnatninger. (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2019f). Med en forventet effekt på 1,0 mio. ekstra overnatninger, vil Lalandia-projektet således medføre en stigning på ca. 12% i overnatninger i Varde og Ringkøbing-Skjern kommuner (ift. 2018), og ca. 28% i Ringkøbing-Skjern kommune (ift. 2016).

Jf. Planlovens §11 er kommunen planlæggende myndighed med hensyn til de arealbehov og aktiviteter, som Lalandia-projektet indebærer. Det drejer sig særligt om udlæg af arealer til sommerhusområder og planlægning af arealanvendelse i kystnærhedszonen (jf. kapitel 2), idet projektområdet ligger i kystnærhedszonen. Kommunen skal dog i det hele taget planlægge for arealanvendelsen i hele kommunen og dermed sammenfatte både egne og nationale interesser i én samlet planlægning, kommune- og lokalplanlægningen.

Kommunen har således haft ansvar for, at planlægningen af Lalandia projektområdet også er sket under hensyntagen til en lang række andre interesser og sammenhænge. Det har eksempelvis drejet sig om projektområdets betydelige rolle ift. den videre bymæssige udvikling af Søndervigområdet, trafik- og infrastrukturer, detailhandel, rekreative områder, natur- og kulturværdier, jordbrugsinteresser, lavbundsarealer, og meget mere. Dette arbejde er blevet sammenfattet og koordineret igennem kommuneplanlægningen.

Ringkøbing-Skjern Kommunes nuværende kommuneplan dækker perioden 2017-2029. Lalandia-projektet medførte et behov for at lave et tillæg til denne kommuneplan, "Tillæg nr. 33", med ændringer i både kommuneplanens retningslinjer og rammer for lokalplanlægning for området (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2020c). Desuden er der lokalplan-pligt på et projekt af denne karakter, hvilket har medført udarbejdelse af "Lokalplan nr. 451" (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2020a). Både kommuneplantillægget og lokalplanen blev endeligt vedtaget 18. februar 2020. På samme Byrådsmøde meddelte Ringkøbing-Skjern Kommune endelig "Projekttiladelse for Lalandia i Søndervig", som blev nærmere beskrevet i en tilhørende miljøkonsekvensrapport. Dertil besluttede Byrådet at godkende den sammenfattende redegørelse for miljøvurderingen af planerne, samt et notat med behandling af bemærkninger og indsigelser fra den offentlige høring.



Figur 12 De tre kommunale nøgledokumenter som blev endeligt vedtaget 18. februar 2020, kommuneplantillægget, lokalplanen og projekttiladelsen.

Disse plan- og projekttilladelsesprodukter er primært blevet til på baggrund af behandling i både Byrådet (kommunalbestyrelsen med 29 folkevalgte), kommunens Økonomiudvalg og Teknik- og Miljøudvalg (begge er politiske udvalg, kommunen har i alt syv stående politiske udvalg), samt i forvaltningen for Land, By og Kultur (som er én ud af seks forvaltninger) hvor selve planlægningsarbejdet er foregået.

Som beskrevet i kapitel 2, har Lalandia-projektet også medført et behov for statslig indgriben i og opbakning til den kommunale planlægning. Ændringerne i kommuneplanlægningen, via tillægget, og tilblivelsen af lokalplanen ville ikke have været mulig uden (i særlig grad) "Landsplandirektiv 2019 for udlæg og omplacering af sommerhusområder i kystnærhedszonen" og (i mindre grad) "Landsplandirektiv 2019 for udviklingsområder i kystnærhedszonen".

Det er igennem arbejdet med de ovennævnte produkter, kommunale (planer og projekttilladelse) og nationale (direktiver), at også anden relevant arealregulerende lovgivning af betydning for Lalandia-projektet er blevet berørt og behandlet, såsom Naturbeskyttelsesloven og Miljøvurderingsloven. Hvordan alt dette er foregået, behandles i kapitel 4.

### 3.4 Nøgleaktører bag Lalandia-projektet – overblik

Inden der i kapitel 4 gives en gennemgang af processen bag tilblivelsen af Lalandia i Søndervig, gives herunder i tabel 4, som et sidste forberedende element, et kort overblik over nøgleaktørerne i processen. Dertil har en række andre aktører deltaget i eller berørt processen, såsom Fonden Realdania (med støtte til bl.a. udviklingsplaner og lokale projekter), Partnerskab for Vestkystturisme og en række konsulenter.

Aktør/interessent	Interesse(r) og hovedfokus
<i>Købmand Keld Hansen</i>	Lokal initiativtager til "Feriepark", 25% ejer af Lalandia Søndervig A/S
<i>Lalandia Søndervig A/S</i>	Selskabet og investor bag projektet, der ejes af PARKEN Sport & Entertainment A/S (75 %) og købmand Keld Hansen, Søndervig (25 %)
<i>Ringkøbing kommune</i>	"Det fælles bedste", kystturisme og erhvervsudvikling, oplevelser, natur, bosætning, landbrug, energi, mv. Planlæggende myndighed
<i>Folketinget og regering</i>	Et flertal i Folketinget og skiftende regeringer har stået bag et paradigmeskifte i en liberalisering af planlægning i kystområder
<i>Naturstyrelsen</i>	Ansvarlig for planområdet indtil 2015 (derefter Erhvervsstyrelsen)
<i>Erhvervsstyrelsen og Erhvervsministeriet</i>	Overtog planområdet fra Naturstyrelsen i 2015. Forestår arbejde med Planlovsændringer, Landsplandirektiver, Landsplanredegørelser, mv.
<i>Danmarks Naturfredningsforening</i>	Fokus på blandt andet naturbeskyttelse, bæredygtighed og adgang til kyster. Ønsker principielt kysterne friholdt for udvikling
<i>Landdistrikternes Fællesråd</i>	Fokus på forbedring af rammevilkår for udvikling i landområder
<i>Søndervig Beboerforening</i>	Støtter op om arbejdet med lokale udviklingsprojekter og giver indspil til planlægning, særligt set fra beboernes synspunkt

Tabel 4 Nøgleaktører i processen bag tilblivelsen af Lalandia i Søndervig. De aktører, som har været særligt aktive, og som har taget afgørende økonomiske, juridiske, politiske og planlægningsmæssige beslutninger er angivet med kursiv.

## 4. Etablering af Lalandia i Søndervig – proces og afgørende begivenheder

I dette kapitel fortælles historien om den proces og de nøglebegivenheder, som har ført til, at Lalandia i sommeren 2020 kunne påbegynde byggeriet af et feriecenter og 440 sommerhuse i Søndervig. Det er historien om en lokal iværksætter, et stort selskab med fokus på oplevelser, udvikling af en forretningsmodel, et godt lokalt samarbejde, og en stat der ændrer politik og som har de afgørende styringsinstrumenter. Gennemgangen herunder er overvejende kronologisk og er dels bygget op på baggrund af omfattende dokumentstudier, og dels på baggrund af interviews og samtaler med 7 nøglepersoner. Tilgangen er primært deskriptiv analytisk, men også med elementer af tolkning, som danner baggrund for diskussion i det efterfølgende kapitel 5.

### 4.1 Den første idé til en "feriepark" i Søndervig

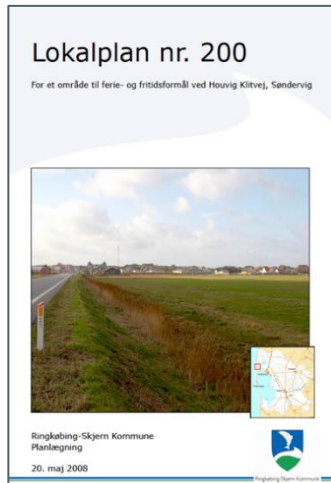
I 2006 opstod den første idé til udvikling af et større feriecenter i Søndervig, i det samme område som senere blev til Lalandia-projektet. Den lokale købmand Keld Hansen etablerede, med inspiration fra flere, en idé til et "feriekompleks med badeland og 500 lejligheder" på 60 ha nord for Søndervig Landevej og øst for Houvig Klitvej.

23. juni 2006 købte Keld Hansen det meste af landbrugsjorden på den sydlige del af det senere Lalandia projektområde, dvs. arealet syd for golfbanen og ned mod Søndervig Landevej. Samtidig købte Keld Hansen et areal på 13.000 m<sup>2</sup> vest for landbrugsarealet, dvs. i den bymæssige bebyggelse i Søndervig. På sidstnævnte areal byggede Keld Hansen herefter et Bowlingcenter.

Vedrørende anvendelsen af landbrugsarealet mødtes Keld Hansen herefter med det daværende Ringkøbing amt. Keld Hansen præsenterede idéer om motocrossbane, mv., men formanden for amtets teknik- og miljøudvalg foreslog noget "lidt vildere", såsom et badeland. Keld Hansen kunne godt se dette for sig, og det førte hurtigt til et egentligt feriecenter forslag. Inspirationen kom også fra det faktum, at Lalandia i samme periode var ved at forberede og bygge deres andet feriecenter i DK i Billund, som åbnede i 2009 (det første var i Rødby i 1988). Keld Hansen's feriecenter forslag etableredes med hjælp fra et arkitektfirma, landinspektører, m.fl., og kommunen blev inddraget. Kommunen var fra starten positivt indstillet, da de så projektet som en mulighed for at give området og kommunen et udviklingsmæssigt løft.

I dette arbejde, og i forsøget på at sammensætte den første forretningsmodel for projektet, blev det hurtigt klart, at en etablering af feriecenter og ferieboliger i området måtte ske som et led i hotel- og restaurationslovgivningen. Dvs. at der skulle medregnes en moms på 25% til staten for al drift, herunder udlejning af ferieboliger. Udlejning af sommerhuse fra private ejere var til gengæld momsfrat, men det var jf. Planloven og regionplanen ikke muligt at bygge sommerhuse på arealet. Med andre ord var der fra start en opfattelse af en skæv konkurrencesituation mellem ferieboliger og sommerhuse.

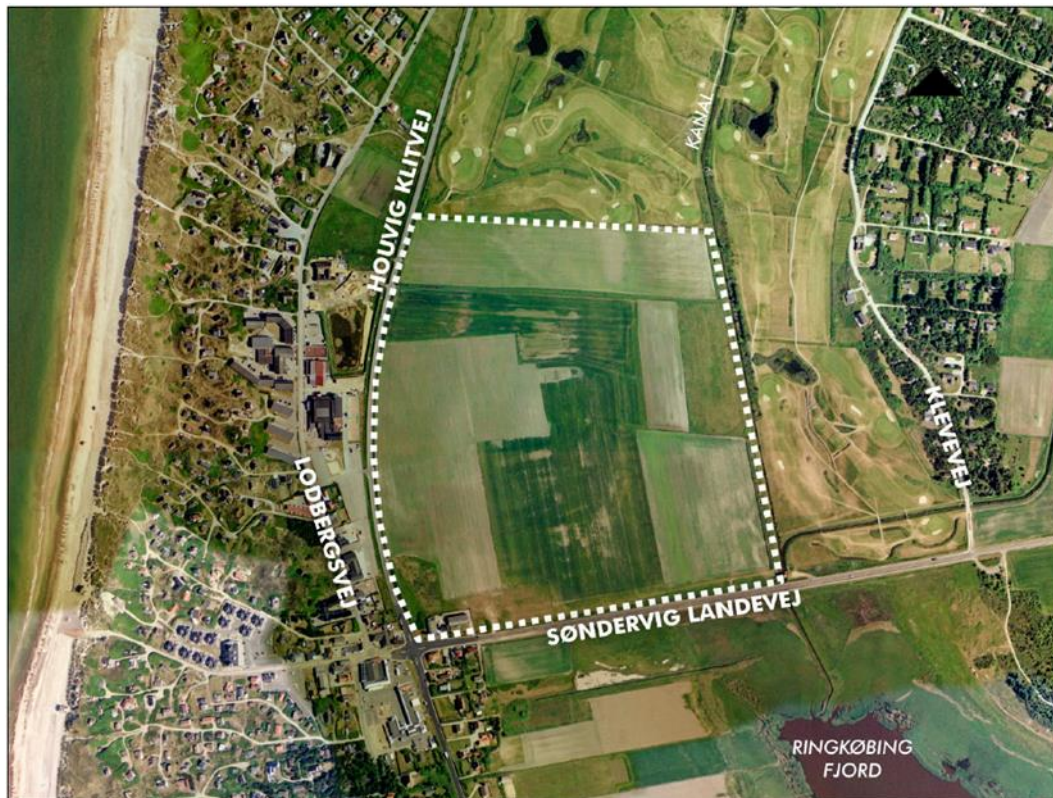
Arbejdet fortsatte dog ufortrødent, og der blev derfor lavet en "Lokalplan nr. 200 – For et område til ferie- og fritidsformål ved Houvig Klitvej, Søndervig" under den nydannede Ringkøbing-Skjern Kommune. Lokalplanen blev vedtaget 20. maj 2008, og ses her til højre på figur 13.



Figur 13 Lokalplan 200.

Lokalplanen udtrykte et behov for helårsturisme i Søndervig området for at sprede udnyttelsen af områdets faciliteter og mindske områdets store variationer i beskæftigelse hen over året. Søndervig var også udpeget som én af flere nøglebyer for helårsturisme i den nye kommunes (nydannet kommune pr. 1/1-2007) planstrategi. Dertil var kommunen blevet valgt som udviklingspartner i Visit-Denmarks *super-helårsdestinationsprojekt*. I dette projekt var det bl.a. opgaven at udvikle en række delprojekter, der skulle bidrage til at udvikle nye store oplevelsesorienterede attraktioner med udgangspunkt i det potentiale og de styrker området havde som helhed.

Samtidig skulle projektet bidrage til at udvikle de forskellige profiler de respektive byer omkring Ringkøbing Fjord skulle have i turismæssig sammenhæng, samt etablering af ferieboliger til helårsbrug. (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2008, s.7-8).



Figur 14 Den første områdefrænsning af feriepark projektet, fra Lokalplanen i 2008. Her er golfbanearealerne mod nord endnu ikke inkluderet. Ringkøbing-Skjern Kommune (2008).

I lokalplanen blev beskrevet, at Søndervig Feriepark skulle bidrage til en profil for Søndervig med relation til "Børn og Sjøv", det vil sige fokus mod børnefamilier, og bidrage til udbygning af overnatningsfaciliteterne hele året. Center-delen skulle bl.a. indeholde badeland og wellness-faciliteter. Det blev også i lokalplanen gjort "klart, at alle boliger skal stå til rådighed for udlejning i overensstemmelse med de gældende regler i hotel- og restaurationslovgivningen" (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2008, s.8).

I forbindelse med udarbejdelse af forslaget til feriecenteret havde Keld Hansen desuden nedsat en lokal arbejdsgruppe med bl.a. Danmarks Naturfredningsforenings (DN) lokalformand og ornitologer for at inkludere deres synspunkter i planlægningen af området. Hensigten var at få "flest muligt" forskellige interesser med i starten af processen ud fra det rationale, at man skulle føle, at man havde været med i beslutningsprocessen og havde fået nogle af sine synspunkter igennem, og at det derved også ville blive lettere at gennemføre projektet. Det blev eksempelvis sammen med DN besluttet, at der skulle anvendes bølgede klitformede tage med, for området, naturlig beplantning på. Denne tidlige interesseafstemning skulle vise sig også at få betydning mange år senere.



Figur 15 Visualisering af ferieparken, med centerfaciliteter i forgrunden, bag krydset, og ferieboliger i baggrunden. (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2008, s. 14).

Kommunen og Keld Hansen forsøgte i forbindelse med planprocessen at få lagt centerområdet i forslaget og Søndervig by i byzone (Søndervig var ikke i byzone) for bl.a. at lette mulighederne for at kunne imødegå vanskelighederne med forretningsmodellen. Men Naturstyrelsen sagde "klokkeklart nej" hertil.

Trods den igangværende planlægning lagde Keld Hansen allerede i marts 2008 de store projektplaner tilbage i skuffen pga. den store usikkerhed, der var opstået i forbindelse med Finanskrisen.

## 4.2 Nye turistpolitiske strømninger og feriepark projektet i Søndervig genoplives kortvarigt

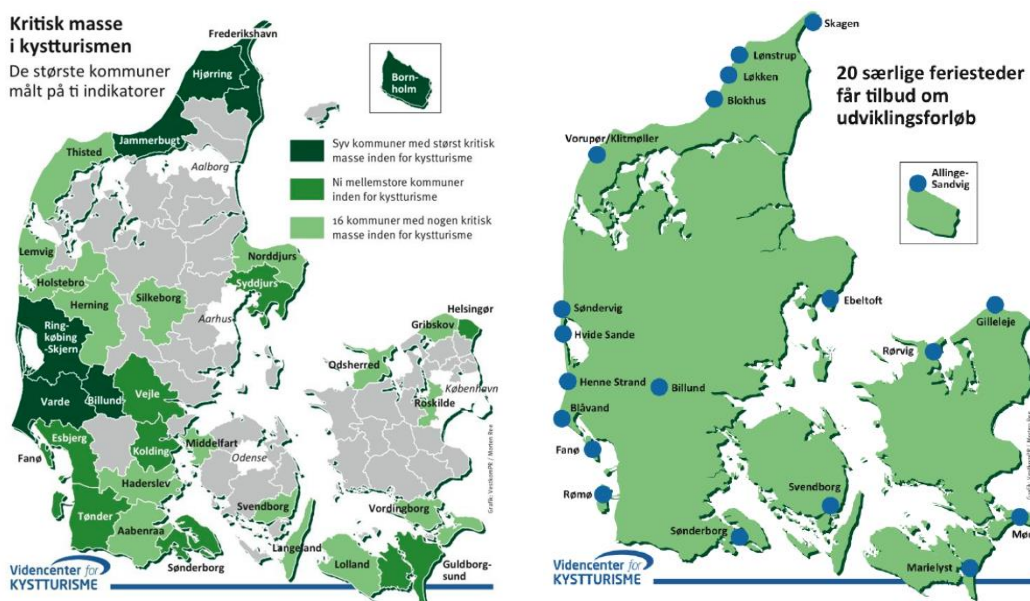
Mens Finanskrisen dæmpede investeringslysten i en periode efter 2008, så var der i 2000-årene samtidig opstået politiske strømninger både nationalt, regionalt og kommunalt, som italesatte ønsker om "udvikling i hele landet" og "et Danmark i bedre balance", se nærmere i Hansen (udkommer 2021). Dette medførte bl.a. et øget fokus på kystturisme og på ønsker om lidt friere rammer for planlægning i kystnærhedszonen. Konkret udløste det et brud med det forbud mod sommerhusudbygning i kystområder, som havde eksisteret i 25 år, således at staten via flere landsplandirektiver i perioden 2005-2010, som nævnt i kapitel 2, gav kommunerne lov til udlæg af i alt op mod 8.000 nye sommerhusgrunde. Ingen af disse udlæg kom feriepark arealet i Søndervig til gode, men kommunen fik udlæg på andre lokaliteter i kommunen.

I 2010 styrkedes den nationale vækstorienterede dagsorden yderligere ved, at der i regeringen kom yderligere fokus på Planloven "som en barriere for lokal udvikling", særligt i yderområder, og på kystturisme. Der blev bl.a. nedsat et Dialogforum om



turismeplanlægning, idet turismen ikke udviklede sig som ønsket i disse år. Særligt var der konstateret et fald i udenlandske overnatninger, trods det faktum at mange andre lande oplevede en stigning. Man ønskede at Danmark skulle stå sig bedre i det internationale turismemarked. I 2011 fremkom dette forum med en afrapportering, hvori det bl.a. blev konstateret, at "Dialogforum finder også, at der gennem drøftelserne er sat fokus på nogle af de begrænsninger, planlovgivningen giver for en udvikling af turismehvervet, herunder for en forlængelse af sæsonen." (Naturstyrelsen, 2011, s.9)

Samme år, i juni 2011, udgav den daværende regering udspillet "fornyelse og vækst i dansk turisme", hvori etableringen af et Videncenter for Kystturisme (CKT) indgik som et centralt element. CKT kom på Finansloven fra 2011 og blev sammensat i samarbejde med fire regioner Nordjylland, Midtjylland, Syddanmark og Sjælland, samt Ringkøbing-Skjern Kommune "med henblik på at sikre sammenhæng med øvrige initiativer inden for turismen." (Videncenter for Kystturisme, 2012a) Dertil indgik turismeorganisationer og en række andre parter i det konkrete arbejde. CRT gennemførte en række projekter omkring "oplevelsesbaseret kystturisme", hvor Ringkøbing-Skjern Kommune og Søndervig området flere gange blev fremhævet, dels som et nationalt "demonstrationsprojekt", og dels udvalgt som et af "20 særlige feriesteder" i Danmark. (Videncenter for Kystturisme, 2012a & 2012b)



Figur 16 Videncenter for Kystturisme (2012b) Udvælgelse af 20 særlige feriesteder til projekt "Oplevelsesbaseret Kystturisme". Videncenter for Kystturisme

Søndervig blev valgt i dette arbejde som en grundpille i DK i "overnatningsbaseret destination", og fordi området blev anset som et af de "store feriesteder beliggende i kommuner inden for de to største kritisk-masse kategorier" (Videncenter for Kystturisme, 2012b). Dette førte frem til udarbejdelse af en "Turismepotentialeplan for Hvide Sande & Søndervig" i august 2014.

### **Søndervig Feriepark projektet genoplives – men PARKEN sagde nej**

Lokalt i Søndervig kom idéen og planerne om en feriepark igen i spil hos Keld Hansen i løbet af 2012. En indehaver af et badeland i Nymindegab henvendte sig i sommeren til Keld Hansen for at foreslå, at de sammen tog idéen op igen. De havde ikke selv økonomi til et projekt af den størrelse, og Keld Hansen kontaktede derfor PARKEN Entertainment A/S.

Keld Hansen argumenterede bl.a., at der i forvejen var 9.500 sommerhuse i kommunen, og at folk herfra ville søge mod et indendørs badeland på de mange regnvejrsgage. Den samme dynamik kendte man ikke fra Lalandia Billund, hvorfor man fra PARKENs side var usikker på effekten af de mange sommerhuse i Ringkøbing-Skjern Kommune på brugen af et eventuelt badeland og feriecenterfaciliteter i Søndervig. PARKEN valgte derfor at sige nej i 2012.

Keld Hansen og den lokale partner forsøgte at arbejde videre med feriepark projektet. Der var interesse fra investorer i både Holland, Tyskland og England, "hvis projektet blev stort nok". Bremseklodsen var dog fortsat spørgsmålet om ferieboliger versus en mulighed for sommerhusområde. Som ferieboliger var det store projekt ikke konkurrencedygtigt, mens det ville være det som sommerhusområde. Som sommerhusområde ville projektet kunne spare 25% i moms ved udlejning, jf. kapitel 2, hvilket ville påvirke hele værdisætningen. Det var planen, at et tidligt salg af ferieboliger skulle finansiere center- og badelandsfaciliteter. Det betød fortsat, at det var meget svært at få investorer.

Keld Hansen oplevede denne periode som svær, da især arealreguleringen i kystnærhedszonen og ift. strandbeskyttelseslinjen viste sig at være vanskelig at håndtere. Det blev klart for Keld Hansen, at det reelt krævede en ændring i Planlovgivningen angående sommerhusområder for at kunne gennemføre det store projekt.

Keld Hansen lagde derfor igen det store projekt "i skuffen", og koncentrerede sig i stedet om det, der i det oprindelige feriepark projekt og i lokalplanen fra 2008 var betegnet som fase 1; opførelse af en række ferieboliger i den nordlige ende af 2008-projektområdet.

Det lykkedes i løbet af sommeren for Keld Hansen at få tilladelse til at bygge 43 feriehuse. Ønsket var i udgangspunktet 64 enheder, med 63 ferieboliger og hvor nummer 64 skulle rumme mulighed for, at beboerne i ferieboligerne kunne få morgenmad (hvilket ville opfylde krav via hotellovgivningen). Der blev i stedet tale om færre boliger, af økonomiske årsager, og dertil blev lavet en formel aftale med Bowlingcenteret om, at man kunne benytte dette til morgenmad.

De 43 feriehuse blev opført i løbet af 2013-2014. Ganske få af dem blev solgt fra start. Resten fik Keld Hansen lov til at leje ud. Ingen beboere i feriehuse benyttede sig af muligheden for morgenmad på bowlingcenteret – feriehuse havde jo eget køkken.

Trods udfordringerne med at få solgt boligerne i begyndelsen, medvirkede realiseringen til, at Keld Hansen fik en fornemmelse af, at det store projekt ikke behøvede at være umuligt at gennemføre.



Figur 17 Skråfoto set mod nord af de feriehuse, som Keld Hansen på billedet var påbegyndt opførelse af. I deres fremtræden kan udenforstående have svært ved at adskille disse fra sommerhuse. (Kilde:

<https://skraafoto.kortforsyningen.dk/oblivisionjs/soff/index.aspx?project=Denmark&lon=10.2027929&lat=56.1277927>)

### 4.3 Det planpolitiske klima skifter - Søndervig Feriepark som "Forsøgsprojekt"

Selvom både den nationale, regionale og kommunale turistpolitiske dagsorden havde ændret sig igennem en årrække, så var der i planlovgivningen fortsat et fokus på, at der principielt ikke kunne udbygges med sommerhuse i kystnærhedszonen. De 8.000 ekstra sommerhusgrunde i 2005-2010 blev anset som en éngangsordning, ikke en ny standard for fremtidig udvikling, og de nye udlæg var alligevel ikke kommet Søndervig til gavn.

Den stærke turismepolitiske dagsorden, særligt vedrørende kystturisme, medførte dog efterhånden et betydeligt pres på planpolitikken med henblik på at få gennemført en liberalisering af kysternes arealregulering og -planlægning.

Efter i flere år at have diskuteret dette på tværs i Folketinget mellem skiftende regeringer, blev der i juni 2014 sammensat en bred politisk "Aftale om vækstplan for dansk turisme" mellem Regeringen (Socialdemokraterne og Radikale Venstre) og Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, og Det Konservative Folkeparti. Aftalen byggede bl.a. på en regeringsrapport fra januar 2014: "Danmark i arbejde – Vækstplan for dansk turisme". Aftalen medførte, at der "i regi af Dansk Kyst- og Naturturisme etableres et partnerskab sammen med de 11 vestkystkommuner fra Tønder i syd til Frederikshavn i nord, de tre jyske regioner, relevante ministerier, fonde og VisitDenmark, der i samarbejde skal skabe en vækst- og udviklingsplan for turismen på vestkysten."

Dertil var forligspartierne enige om, "at der igangsættes en forsøgsordning, der for udvalgte destinationer skal give mulighed for etablering af perspektivrige og bæredygtige fysiske turismeprojekter til fremme af dansk kyst- og naturturisme." Lovhjemmel til dette skulle sikres i Planloven, og kriterierne for at blive forsøgsprojekt var følgende (Regeringen, 2014a):

- "Der skal være et potentiale for udvikling af kyst- og naturturismen, for øget tiltrækning af udenlandske turister, samt mulighed for at forløse dette potentiale med etableringen af forsøget.
- Etableringen af konkrete fysiske projekter skal ske i tilknytning til øvrige turismemæssige aktiviteter for at sikre størst mulig synergi og samspil med de sammenhængende turist-politiske overvejelser i kommunens planlægning for turisme for at understøtte en samlet udvikling i området.
- De fysiske projekter skal være bæredygtige, arkitektonisk indpasset og opført under særlig hensyntagen til den omkringliggende natur og landskabet."

Det planpolitiske klima ændrede sig således væsentligt på dette tidspunkt, og der taltes åbent i Folketinget om Planlovsændringer og om skabelse af nye muligheder for udvikling i land- og kystområder. Forsøgsprojekterne skulle gennem "forsøgstilladelse" give mulighed for at dispensere i.f.t. Planlovens regler for kystnærhedszonen og Naturbeskyttelseslovens regler for klitfrednings- og strandbeskyttelseslinjen.

### **Søndervig Feriepark bliver Forsøgsprojekt**

I Ringkøbing-Skjern Kommune, Søndervig og hos Keld Hansen havde man let ved at se sig selv leve op til kriterierne og blive kandidat til at blive forsøgsprojekt. Keld Hansen's feriepark projekt kom nu for 3. gang i spil og blev nu for alvor del af en større politisk proces, hvor både kommunale og nationale politikere blev aktiveret af Keld Hansen og kommunen med henblik på at realisere ny udvikling i Søndervig området. Et enigt byråd stod dertil bag projektet.

Den 9. januar 2015 indsendte Ringkøbing-Skjern Kommune en ansøgning for "forsøgsprojektet Søndervig Feriepark". I ansøgningen anførte man:

"Søndervig Feriepark indgår som en del af den kommunale planlægning, via de sammenfattende turistpolitiske overvejelser for kystturismen i Ringkøbing-Skjern Kommune. Derudover er minidestination Søndervig udpeget som et særligt feriested af Videncenter for Kystturisme, og har siden 2007 været udpeget af Ringkøbing-Skjern Kommune som minidestination. I 2012 blev Destination Ringkøbing Fjord udpeget som Stærke Feriesteder Vest af Region Midtjylland. En destination med særligt vækstpotentiale for ferieturismen. I løbet af 2012-2014 har Ringkøbing-Skjern Kommune gennemført et større udviklingsprojekt og turismeplanlægning for Søndervig, hvori ferieparken indgår."

I efteråret 2015 meddelte Erhvervsministeriet (som i mellemtiden havde overtaget planlovgivningen og behandlingen af ansøgninger fra Naturstyrelsen) accept. Søndervig Feriepark skulle være én af 10 forsøgstilladelser til nye turismefaciliteter i kystområderne. Regeringen gav grønt lys til forsøgsprojekt Søndervig Feriepark ud fra bl.a. det stærke turismepolitiske ophæng, som ansøgningen var argumenteret ud fra (inkl. at Søndervig var et af 20 særlige kystturisme steder i Danmark). Dertil blev projektets tilpasning til det eksisterende landskab, med de "bølgende tage", vurderet som positivt. Konkret indebar tilladelsen en dispensation fra strandbeskyttelseslinjen i områdets sydøstlige hjørne.

## Ringkøbing-Skjern Kommune, Søndervig Feriepark

### Kort om projektet

Søndervig Feriepark består af 500 feriehuse, fællesfaciliteter, og wellness-faciliteter og det er i ansøgningen anslået, at vil indebære en investering på ca. 750 mio. kr. – 1 mia. kr. Det er anslået i ansøgningen, at projektet vil give en årlig stigning på op mod 620.000 udenlandske overnatninger. Udformningen af ferieparken vil tage udgangspunkt i det nærliggende klitlandskab. Forsøgstilladelse fra henholdsvis planlovens § 5 b (kystnærhedszone) og naturbeskyttelseslovens § 15 (strandbeskyttelseslinjen).

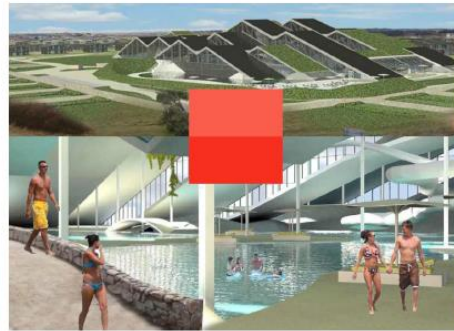
### Udvikling af natur- og kystturisme

Søndervig Feriepark vil bidrage til en væsentlig udvikling af kystturismen i området ved at styrke tiltrækning af udenlandske turister. Projektet er et centralt element i kommunens væksthederede satsning på kystturisme i området, der er udpeget som et af 20 særlige kystturisme steder i Danmark. Projektet vil kunne tilpasses det eksisterende landskab.

### Ringkøbing-Skjern Kommune

Ringkøbing-Skjern Kommune havde i 2013 knap 3,1 mio. overnatninger, hvor de udenlandske overnatninger udgjorde 82 pct. Kommunens samlede turismeomsætning udgjorde i 2012 knap 2,7 mia. kr.

Kommunen forventer en årlig stigning på op mod 620.000 udenlandske overnatninger og knap 130.000 danske overnatninger som følge af etableringen af Søndervig Feriepark.



ERHVERVS- OG VÆKSTMINISTERIET Miljø- og Fødevarerministeriet

Figur 18 "Hand-out" PP-slide fra Erhvervsministeriet, 30. oktober 2015, vedrørende de 10 forsøgsprojekter, her Søndervig Feriepark.

## 4.4 Lalandia kommer med i feriepark projektet

Selvom Søndervig Feriepark nu for alvor var blevet en del af en national dagsorden, både turismepolitisk og planpolitisk, så var projektet ikke endeligt på plads vedrørende finansieringen. Det store antal ferieboliger i forsøgsprojekt-ansøgningen dækkede over, at Keld Hansen med flere var klar over, at et badeland i sig selv var en dårlig forretning, og at det krævede salg eller udlejning af mange ferieboliger som indsprøjtning til finansiering af sådanne centerfaciliteter. Det krævede desuden en stærk og erfaren medinvestor i udgangspunktet, og Keld Hansen kontaktede i løbet af 2015 derfor igen PARKEN og Lalandia. I samarbejde mellem Keld Hansen, ledelsen i Lalandia (som ejes af PARKEN), og bestyrelsen for PARKEN gennemførte parterne en feasibility analyse af området, mhp. at identificere et marked for projektet.

Samarbejdet førte til en forhåndsftale mellem Lalandia og Keld Hansen, hvor Lalandia satte en række krav for at kunne gå med som investor i projektet. De væsentligste krav var, at man skulle op på en vis volumen af ferieboliger, før der kunne skabes en bæredygtig økonomi i det samlede projekt. Dvs. ca. 500 enheder. Dertil skulle man have de nødvendige tilladelser på plads, så ferieboligerne kunne fungere under sommerhuslovgivning og ikke som del af hotellovgivningen. Bestyrelsen i PARKEN sagde ja til projektet under disse betingelser, og der blev herefter dannet et særskilt selskab, Landia Søndervig A/S, med ejerskab fordelt på 75% hos PARKEN og 25% hos Keld Hansen.

Disse aftalevilkår betød reelt, at Lalandia kun ville være medinvestor, hvis Søndervig Feriepark projektet kunne realiseres som sommerhuse, altså via et udlæg til sommerhus-

område, jf. Planloven. Det betød også, at tilladelsen som forsøgsprojekt ikke var tilstrækkelig, da tilladelsen netop ikke rummede mulighed for sommerhusudlæg, men kun dannede basis for et projekt som ferieboliger under hotellovgivningen. Projektet og aftalen krævede med andre ord, at Planlovgivningen blev ændret.

#### **4.5 Fra forsøgsprojekter og feriehuse til planlovsændringer og nye sommerhusudlæg**

I juni 2015 skiftede regeringsmagten i Danmark fra en Socialdemokratisk ledet regering til en Venstre regering (borgerlig-liberal). Den nye regering var bl.a. gået til valg på, at der skulle gives yderligere hjælp og frihedsgrader til udvikling i yderområderne og ved kysterne i Danmark. Forsøgsprojekt-ordningen blev fastholdt og videreført af den nye regering, men det blev ikke anset som tilstrækkeligt. Regeringen talte i sit regeringsgrundlag "Vækst og udvikling i hele Danmark" fra november 2015 direkte om nødvendigheden af en "liberalisering af Planloven", og at "Planloven mv. spænder ben for udviklingen lokalt". Under valgkampen havde Venstre og den kommende statsminister, Lars Lykke Rasmussen, endda været på besøg i Søndervig og brugt Søndervig Feriepark som eksempel på et projekt, der burde kunne realiseres uden at skulle være i konflikt med Planloven.

I løbet af 2015 havde Kommunernes Landsforening (KL) også forsøgt at påvirke den politiske dagsorden nationalt ved i marts at udgive rapporten "Danmark i vækst og balance – 32 konkrete løsningsforslag for den fysiske planlægning". Heri relaterede de fire sidste punkter sig til opfordringer til at give bedre muligheder for udvikling ved kysterne. DN var på den anden side principielt imod sådanne lempelser, da man frygtede uoprettelig skade på kysterne og landskabet. Perioden 2015-2016 var derfor præget af stærke diskussioner, både politisk, i medierne og blandt fagfolk, imellem beskyttelses- og benyttelseshensyn. (Hansen, udkommer 2021)

Søndervig Feriepark indgik igen i februar 2016 som et eksempel i denne nationale diskussion, hvor Danmarks Radio TV-programmet "Langt fra Borgen" var på besøg, og hvor to Folketingspolitikere, Eva Kjær Hansen (Venstre) og Maria Reumert Gjerding (Enhedslisten, og senere formand for DN) diskuterede projektet. DN havde hele tiden talt for, at der skulle være en nord-syd gående biologisk korridor bag klitterne, fra Ringkøbing Fjord og nordpå til Stadil Fjord, og dermed også på feriepark projektarealet. (Området er gammel fjordbund, og der er desuden en kanal fra Stadil Fjord til Ringkøbing Fjord, med en pumpestation.) Men arealerne bar ikke længere præg af deres fortid, men i stedet af at være drænedede ensformige landbrugsarealer.

Det var derfor i det hele taget vanskeligt at argumentere for naturværdier, som ikke længere var til stede i området. Samtidig kunne fortalere for feriepark projektet argumentere, at projektet – på en mark bag byen, uden sigt til havet eller fra kysten og ind til området – allerede var forsøgt tilpasset landskabet med hjælp fra den lokale DN afdeling, og dertil rummede muligheder for forbedringer i naturmiljøet.

Ved regeringsdannelsen i 2015 blev ansvaret for Planloven, landplanredegørelser og landsplandirektiver, mv. desuden flyttet fra Naturstyrelsen til Erhvervsstyrelsen. Dette blev af mange parter, herunder Lalandia, Keld Hansen og Ringkøbing-Skjern Kommune, betragtet som en åbning til i højere grad at kunne diskutere ønsker til ændringer i

planlovgivning-en, der kunne muliggøre et Feriepark Søndervig projekt som et "Lalandia projekt" med sommerhusudlæg.

Både Lalandia, kommunen (byrådspolitikere såvel som planlæggere) og Keld Hansen var derfor særdeles aktive i perioden. Lalandia havde allerede inden regeringsskiftet været med til møder i Naturstyrelsen, i forbindelse med diskussion af forsøgsordningerne, men uden at komme igennem med deres synspunkter idet Naturstyrelsen ifølge Lalandia "ikke så på dette med samfundsøkonomiske øjne". Lalandia pegede i denne periode på, først i Naturstyrelsen og efter 2015-valget videre i Erhvervsministeriet, at det ikke var mangel på investorer, men mangel på forretningsbetingelser, som var afgørende.

Udpegningen af de 10 forsøgsprojekter blev af mange involverede kommuner, Lalandia og andre udviklingsaktører kritiseret for ikke i sig selv at være nok, fordi de lagde op til hoteldrift. Det gav ikke et tilstrækkeligt konkurrencedygtigt grundlag. Og da forsøgsordningen ikke gav mulighed for sommerhusområder, som kunne skabe den projektøkonomi der skulle til, så appellerede disse parter til, at politikerne lavede ordningerne og planlovgivningen om.

Det viste sig også hen ad vejen, at forsøgsprojekterne for det meste slet ikke kom i gang. Tilladelserne og dispensationerne var ikke tilstrækkeligt værdifulde for investorerne. Investorerne mente ikke, at politikerne havde forstået, hvad der skulle bære sådanne projekter igennem. Det skulle være på sommerhusvilkår for at kunne fungere.

### **"Danmark i bedre balance" – ny politisk aftale i juni 2016**

På baggrund af de efterhånden mange års diskussioner om behov for yderligere muligheder for kystturisme, pres fra mange kommuner og udviklingsaktører, samt pres fra det socialdemokratiske bagland i yderområderne, besluttede Socialdemokraterne i Folketinget, at man nu måtte gå skridtet videre. Sommerhusudlæg og andre nye frihedsgrader i reguleringen i kystnærhedszonen måtte bringes i spil. Det førte i juni 2016 til en ny politisk aftale, som også nævnt i kapitel 2, om "modernisering af planloven" mellem regeringen, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om et "Danmark i bedre balance – Bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet".

I modsætning til aftalen i 2014 om en vækstplan for turisme var Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten ikke med i denne aftale, bl.a. fordi de ikke ville gå med til yderligere lempelser i kystnærhedszonen af hensyn til beskyttelse af kysterne som åbne og så vidt muligt uden bebyggelse. Socialdemokraterne havde således skiftet spor og gik nu med den dagsorden, som den nye regering fremførte og som de borgerlige partier bredt havde fremført igennem mange år.

Aftalen skulle bl.a. styrke muligheder for vækst og udvikling i kystområderne ved at give Erhvervsministeren til opgave at udfærdige konkrete forslag til ændringer i Planloven. Aftalen præciserede, at Planloven fremover skulle give mulighed for "udlæg og omplacering af kystnære sommerhusområder" og for udpegning af "udviklingsområder" i kystnærhedszonen. Det førte i 2017 til vedtagelse af ændringer i Planloven vedrørende disse forhold, som beskrevet i kapitel 2 i nærværende rapport.

### **Kunne aftalen rumme Lalandia-projektet?**

I Søndervig og Ringkøbing-Skjern Kommune samt hos Lalandia og Keld Hansen var det særligt den i aftalen lovede "bytteordning", hvor kommunerne til sammen kunne få udlæg til 6.000 nye sommerhusgrunde mod selv at aflevere mindst 5.000 uudnyttede grunde, som havde relevans. Det betød, at man nu fik den mulighed, som man lokalt havde været på udkig efter, til hvad man nu for alvor kaldte Lalandia-projektet.

Men sejren var kun halvt i hus. Udpegningen af nye sommerhusgrunde skulle ske via et landsplandirektiv på baggrund af forudgående ansøgninger fra kommunerne. Det handlede derfor om at få Lalandia-projektet i Søndervig med i direktivet, ellers ville den hidtidige indsats have været forgæves.

Der var flere udfordringer i denne proces, som krævede opmærksomhed og håndtering fra Keld Hansen, Lalandia og kommunen, samt naturligvis fra staten. Lalandia-projektet var meget stort og ville derfor kræve en stor portion af den nationale sommerhuspulje. Dertil skulle kommunerne afgive uudnyttede sommerhusgrunde, og der var ikke nødvendigvis nogen garanti for, at den enkelte kommune også fik noget igen, idet bytteordningen kun skulle gælde 1:1 "i de kommuner hvor det er muligt". Trods en angivelse af flere generelle kriterier i aftalen, så ville det i det hele taget blive særdeles vanskeligt at finde objektive og mere specifikke kriterier for en fælles fordelingsnøgle, da situationerne i kommunerne var meget forskellige og særegne, dvs. i princippet oftest usammenlignelige. Det krævede derfor også en form for politisk forståelse og enighed, kommunerne imellem, at fordelingen af både afgivne og modtagne grunde i realiteten ikke kunne blive 100% ligeligt fordelt.

KL var en oplagt partner til afklaring af dette. KL havde derfor været med i de nationale forhandlinger op til den politiske aftale i juni 2016, og de skulle ifølge aftalen også medvirke til at implementere denne. I forberedelsen af aftalen havde staten først lagt op til en "5.000 for 5.000" ordning, altså en 1:1 bytteordning internt mellem kommunerne. KL prøvede at argumentere for en sådan mulig ordning overfor det kommunale bagland, men det lykkedes ikke at opnå enighed. Kommunerne var ganske enkelt utilbøjelige til at "afgive grunde til en national pulje" uden at få sikkerhed for at få noget tilbage.

Samtidig kunne Lalandia og Keld Hansen udmærket se, at de med et projekt med op mod 500 sommerhusgrunde let kunne risikere at komme i klemme i dette politiske spil, kommunerne imellem. Der skulle faktisk afgives grunde fra mange andre kommuner for at Lalandia-projektet kunne realiseres igennem sådan en ordning, uden at disse andre kommuner fik noget igen. Ringkøbing-Skjern Kommune havde slet ikke tilstrækkeligt med uudnyttede sommerhusgrunde, som de kunne byde ind med til bytteordningen for at opnå en intern balance. Det betød, med andre ord, at andre kommuner skulle afgive udviklingsmuligheder, så Ringkøbing-Skjern Kommune kunne øge deres udviklingsmuligheder.

Lalandia's ledelse var meget opmærksom på dette. Samtidig havde Lalandia kendskab til planer om et andet stort turismeudviklingsprojekt (varetaget af Danfoss familien), på Als i Sønderjylland, som indebar et behov for et større udlæg af flere hundrede sommerhusgrunde. Der var således på det tidspunkt, i 2015-2016, to store feriecenter/sommerhusområde projekter i spil i Danmark, som tilsammen ville betyde et behov for op mod 1.000 nye sommerhusgrunde. Og da kommunerne i forvejen havde svært ved at blive



enige internt om at "bytte rundt" imellem dem, så var perspektiverne ikke gode for disse to store projekter.

Lalandia og Danfoss familien foreslog derfor, at der kom ekstra 1.000 sommerhusgrunde med i bytteordningen, uden at der skulle afgives tilsvarende antal grunde. Altså en "6.000 for 5.000" ordning. Lalandia måtte i den forbindelse igen argumentere overfor staten, at der skulle et vist volumen af salg / udlejning af sommerhuse til, før det kunne betale sig at investere i denne type projekter. Projekterne kunne derfor ikke reduceres i omfang for eventuelt at forsøge at tilpasse sig den først foreslåede ordning. Forligsparterne i Folketinget accepterede denne løsning.

Da den egentlige bytteordning skulle forhandles på plads i detaljer, efter den politiske aftale var indgået i juni 2016, stod Lalandia-projektet således allerede med relativt gode kort på hånden. Det var lykkedes Lalandia-projektet, med henvisning til eget eksempel, at påvirke rammerne og råderummet i den politiske aftale i en ønsket retning.

### **På vej mod den endelige udpegning – en tværkommunal politisk konkurrence**

Men den konkrete og endelige udpegning af Lalandia-området i det kommende landsplandirektiv skulle fortsat sikres. Erhvervsministeriet og Erhvervsstyrelsen gik nu videre med arbejdet, og i forbindelse med vedtagelse af Planlovsændringen i 2017, som gav lovhjemmel til udfærdigelse af de nye landsplandirektiver, udgav Erhvervsstyrelsen også en vejledning til kommunerne om "Omplacering og udlæg af nye sommerhusområder i kystnærhedszonen". Af vejledningen kunne Ringkøbing-Skjern Kommune, Lalandia og Keld Hansen se, at der blev illustreret flere eksempler på bytning af arealer internt i kommuner, og ikke mellem kommuner. På side 9 i vejledningen stod dog den formulering, som for parterne var helt afgørende (Erhvervsstyrelsen, 2017, s.9):

"Kommunen kan også vælge at tilbageføre uudnyttede sommerhusområder uden at antallet af sommerhusgrunde omplaceres i egen kommune, hvilket vil gøre det muligt for andre kommuner at søge om udlæg af nye sommerhusområder. Kommuneplanstrategien kan endvidere være baseret på, at en kommune får andel i de overskydende sommerhusgrunde inden for de 6.000 sommerhusgrunde, som i alt kan udlægges."

Det var anvendelse af denne specifikke løsning, især de "overskydende sommerhusgrunde", som skulle muliggøre Lalandia-projektet. Men det krævede en fortsat bearbejdning af de politiske kræfter, som stod bag juni 2016 aftalen. Kriterierne i aftalen og vejledningen var en hjælp til sikring af, at der i kommunernes ansøgninger forelå et vist minimum af "teknisk" planfaglig argumentation. Det var et planlægningsmæssigt greb at bytte rundt med arealreservationer – og noget som kommunerne godt kunne se en fornuft i, især i forhold til arealer der ikke blev brugt. Men selve udpegningen var i realiteten en politisk vurdering, især hvis der som formodet kom flere velbegravede ønsker om udlæg rundt om i landet, end der var rummelighed til i aftalen. Parterne omkring Lalandia-projektet opfattede derfor selv, at de var i en form for tværkommunal politisk konkurrencesituation, og at de alle måtte bidrage med løsninger og politisk påvirkende aktiviteter, hvis projektet skulle gå igennem.

Ringkøbing-Skjern Kommune fandt derfor frem til i alt 177 sommerhusgrunde på tre andre lokaliteter i kommunen, som ikke var udnyttet. Kommunen besluttede trods lokal modstand at lægge disse i den samlede nationale sommerhuspulje, fordi de hellere ville

prioritere Lalandia-projektet, idet dette vurderedes at kunne få en langt større økonomisk og beskæftigelsesmæssig effekt for kommunen.

I Søndervig fornemmede Keld Hansen gennem sin kontakt til flere Folketingsmedlemmer, at det ville blive opfattet som uretfærdigt, hvis kommunen fik så mange sommerhusgrunde mod i sidste ende kun selv at levere 177 til den nationale pulje. Keld Hansen var derfor, og særligt i perioden 2016-2018, i kontakt med et betydeligt antal Folketingspolitikere, for at forsøge at "få dem til at se det store billede", og anerkende den betydelige effekt som ikke bare Keld Hansen og Lalandia men også kommunen vurderede, at projektet ville få i et stort område af Vestjylland.

Eksempelvis var Landdistrikternes Fællesråd på besøg i Søndervig den 26. september 2016 sammen med et hold af Folketingspolitikere fra 5-6 partier. På et Nyhedsbrev på Fællesrådets Internetside kunne man læse: "7 folketingsmedlemmer, Region Midtjylland og Landdistrikternes Fællesråd tager mandag på studietur til Ringkøbing-Skjern Kommune. Det sker i forbindelse med, at Folketingets Udvalg for Landdistrikter og Øer har organiseret en studietur for at se nærmere på rammevilkårene for erhvervsudvikling i landdistrikterne. Folketingets Udvalg for Landdistrikter og Øer skal blandt andet besøge ... Søndervig Feriepark, som er et af de ti forsøgsprojekter langs kysterne, der er givet tilladelse til." Keld Hansen og andre lokale aktører deltog aktivt i dette møde og fik en time med deltagerne, med oplæg og diskussion. Derefter blev selve projektområdet besøgt.



Figur 19 Søndervig set fra vestkysten og ind i landet. I bunden af billedet ses den brede sandstrand. Herefter følger, opefter i billedet, en klitrække (som spærrer udsyn mellem hav og by), sommerhuse, Søndervig by, og i toppen en del af projektområdet for Lalan

Dette var med til at bryde den politiske modmarkedsføring, som nogle politiske partier havde stået for – hvor der var blevet lavet videoer af stranden og selve kysten, med en stemmeføring/"voice-over" som fortalte, at "her skal være et badeland" (helt ude på kysten). Altså en negativ markedsføring med det mål at tale imod sagen. Af de lokale blev dette opfattet som værende i modstrid med sandheden, da badelandet jo ikke skulle ligge ude på kysten, men ligge bagved både klitterne og byen. De besøgende politikere ændrede tilsyneladende holdning, da de så arealet og projektplanerne. De havde svært ved at fastholde argumenter om projektet som et egentligt "kystprojekt", trods beliggenheden i kystnærhedszonen, og de kunne nu i stedet vælge, retorisk, at se det som et "landdistrikt udviklingsprojekt", hvilket var lettere at sælge til vælgerne og internt politisk i de enkelte partier. Med andre ord medvirkede sådan et arrangement til at placere projektet på lidt større afstand af den meget sensitive diskussion om "kystens uberørte miljø - benyttelse eller beskyttelse?" og tættere på de lidt mere populære diskussioner om "udvikling i landområder" og "lokaludvikling og vækst i hele Danmark".

Ringkøbing-Skjern's kommunalpolitikere gennemførte desuden mange besøg til København og Folketinget for at argumentere for projektet og dets turismepolitiske indlejring. Dertil var der løbende henvendelser til beslutningstagere og læserbreve i medierne. Også planlæggerne i kommunen var i kontakt med Erhvervsstyrelsen for at søge yderligere vejledning og afklare tvivlspørgsmål omkring ansøgningen.

Det blev efterhånden klart, at udpegningen ville ske som en ny politisk aftale før udarbejdelsen af det nødvendige landsplandirektiv. Det vil sige som en specifik politisk aftale, der skulle følge op på aftalen fra juni 2016 og meddele kommunerne præcist, hvor mange sommerhusgrunde den enkelte kommune ville få. Det var altså det helt afgørende moment for Lalandia-projektet, som nu ventede.

Mens alle ventede, udkom Partnerskab for Vestkystturisme (der som tidligere nævnt blev etableret i juni 2014 i den politiske "Aftale om vækstplan for dansk turisme") i juni 2018 med sin endelige rapport "Udviklingsplan for Vestkysten – en fælles ambition for turismen frem mod 2025". I rapporten var Søndervig udpeget, denne gang som et af "18 stærke feriesteder" på vestkysten. Rapporten pegede dertil på, at der i Søndervig var potentiale i at styrke "den bynære overnatningskapacitet som del af en stærk destination". Altså en indikation af behovet for Lalandia-projektet.

Tiden op til afgørelsen om udpegelsen af sommerhusgrundenes fordeling rundt i landet var presset. Mange stod med mulige projekter rundt om i landet. Keld Hansen og Lalandia aftalte, at hvis ikke der forelå en afgørelse inden Jul 2018, så ville man droppe Søndervig projektet.

### **Sikring af større areal til Lalandia-projektet**

For at sikre nok plads til de mange nye sommerhuse havde Keld Hansen og Lalandia allerede lavet en betinget aftale om inddragelse og overtagelse af en del af golfbane-arealerne nord for det oprindelige feriepark område, et areal med 9 af de 27 huller. Der var konkret lavet en aftale, som gav Lalandia Søndervig A/S en option på at kunne købe golfbanen, betinget af at sommerhusudpegningen i et landsplandirektiv og tilladelserne gik igennem.

## 4.6 Politisk afgørelse og igangsætning af planlægning

I Ringkøbing-Skjern Kommune var man opmærksomme på, at Lalandia-projektet ville medføre store trafikale udfordringer i Søndervig området. Det var ikke nyt for kommunen, idet det tidligere Søndervig Feriepark projekt ved en realisering også ville have medført de samme udfordringer. Men nu hvor Lalandia-projektet så ud til at få en væsentligt bedre chance for realisering, så blev det også klart for kommunen, at de måtte begynde at se nærmere på, hvad der konkret kunne gøres ved trafikforholdene i Søndervig området.

Dertil var trafikproblemerne i sommermånederne i Søndervig i forvejen vokset til et omfang, som havde medført en del lokale protester og appeller til kommunen om, at der uanset hvad måtte gøres noget ved problemerne. Det drejede sig særligt om trafik-afviklingen ved det centrale kryds Søndervig Landevej-Houvig Klitvej, dvs. hvor trafikken til og fra det store turistområde mødte den nord-sydgående trafik langs kysten internt i turistområdet. Eller som kommunen selv formulerede det: "...når sand og vand trækker i både turister og lokale, har det tæret på manges tålmodighed, at trafikken snegler sig afsted på hovedvejene ind mod byen og omkring Søndervigs centrale kryds, hvor nord- og sydgående trafik møder trafikken fra øst." (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2018)

Kommunen havde derfor i sensommeren 2017 iværksat et analysearbejde for at finde mulige løsninger på de trafikale udfordringer i Søndervig. 6. marts 2018 gennemførtes et Fyraftensmøde (borgermøde), hvor kommunen præsenterede en række mulige løsninger, fra et løsningskatalog på 150 sider, med henblik på at diskutere dette med borgerne. I invitationen til mødet skrev kommunen desuden:

"Ud over de geografiske begrænsninger og andre faktorer, der allerede gør Søndervig til et trafikalt knudepunkt, ventes Søndervig Feriepark med badeland og 500 nye ferieboliger om få år at tiltrække 250.000 besøgende årligt, samtidig med, at 200.000 mennesker ventes at besøge NaturKRAFT hvert år, når det åbner i udkanten af Ringkøbing i 2020." (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2018)

Kommunen var således begyndt offentligt også at foruddiskontere en udvikling med feriecenteret og et stort antal "ferieboliger". Man turde dog endnu ikke italesætte den mulige udpegning som "sommerhusområde". Men dette førte igennem 2018 til igangsætning af konkret planlægning og projektering af de nødvendige trafikale løsninger for området.

### **Den politiske "Aftale om udlæg af sommerhusområder og styrket naturhensyn" i december 2018 – Søndervig får sit sommerudlæg**

Den 19. december 2018 kom den afgørelse, som Keld Hansen, Lalandia og Ringkøbing-Skjern Kommune havde arbejdet for i årevis. I politisk "Aftale om udlæg af sommerhusområder og styrket naturhensyn" fik Ringkøbing-Skjern Kommune tildelt et antal på 483 "sommerhusgrunde der vil kunne udlægges" (Regeringen, 2018, s.7). Aftalen formulere-des som en "forlængelse af aftalen" fra juni 2016 og var en aftale mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti. Dette var således et politisk aftalepapir som konkret fordelte et specifikt antal sommerhusgrunde til specifikt angivne kommuner. I aftalen præciseres det nærmere, at:

”Efter planloven kan der udlægges i alt 1.000 ekstra sommerhusgrunde uden modgående tilbageførelse. Aftaleparterne er enige om, at udmønte 750 af disse ekstra sommerhusgrunde. Dertil kommer, at 4 kommuner har ønsket at tilbageføre i alt 264 ubebyggede sommerhusgrunde mere, end de ønsker at udlægge, hvorfor disse 264 grunde kan fordeles blandt de øvrige kommuner. Ansøgninger om i alt 1.014 sommerhusgrunde kan således imødekommes foruden de grunde, der omplaceres 1:1 i samme kommune.” (Regeringen, 2018, s.1) ”... Aftalepartnerne er enige om at samle kapaciteten af sommerhuse, hvor turismepotentialet er størst, og hvor udlægget understøtter vækst og udvikling lokalt, men samtidig sikre en vis spredning af sommerhusgrundene på tværs af kommunerne.” (Ibid., s.2)

Disse aftaleelementer motiverede, at Ringkøbing-Skjern Kommune fik 483 ud af denne første rundes tildeling på i alt 2.187 grunde i hele landet. Dels ville man bruge af den ekstra pulje, og dels havde det vist sig, at der (givetvis lidt uventet) var kommuner som tilbageførte mere end de ønskede at udlægge. Endeligt spillede turismepolitiske overvejelser ind.

I Ringkøbing-Skjern Kommune og i Søndervig var man særdeles tilfredse. Kommunen var allerede dagen før, at aftalen blev officiel, ude med et Nyhedsbrev (se box til højre) som fejrede den gode nyhed. Ministeren havde været på lynvist i Søndervig, og dagen efter havde man lokalt modtaget nyheden.

Med hensyn til den videre proces blev det præciseret, at ”Erhvervsministeren forestår udlæg af de 2.187 sommerhusgrunde i et landsplandsdirektiv, der udstedes i foråret 2019.” (Regeringen, 2018, s. 6)

18. december 2018

## Glæde over Søndervig Feriepark-aftale

*Netop den julegave vi havde set frem til, siger borgmesteren om politisk ok til badeland og 486 nye ferieboliger i Søndervig.*

Mandag var erhvervsminister Rasmus Jarlov på lynvist på den flade mark, hvor købmand Keld Hansen i 12 år har haft planer om at bygge et feriekompleks med badeland og 500 lejligheder.

Tirsdag formiddag kom så nyheden fra Christiansborg om, at forligskredsen bag planloven havde givet projektet sommerhusstatus - og dermed et endeligt ok til byggeriet af - ikke 500, men 486 ferielejligheder i Søndervig.

- Det er en rigtig god nyhed og en kæmpe lettelse, at det endelig er faldet på plads, lyder den umiddelbare kommentar fra borgmester i Ringkøbing-Skjern Kommune Hans Østergaard.

- Det er lige præcis den julegave, vi havde set frem til at få både i kommunen og hos folkene bag projektet. De har arbejdet hårdt for at få realiseret planerne om feriecenteret, og jeg har en fornemmelse af, at de glæder sig rigtig meget til at komme i arbejdstøjet og til at få taget det første spadestik, tilføjer han.

Sammen med viceborgmester Søren Elbæk overbragte borgmesteren derfor et par nye arbejdshandsker og en spade til netop det første spadestik til Keld Hansen, da de tirsdag eftermiddag tog til Søndervig for at ønske tillykke med projektet. For at symbolisere, at det er nordens største badeland, der om få år åbner der, hvor der i dag er flad mark, inkluderede lykønskningen desuden en pink badevest.

Keld Hansen var hurtig til at kvittere for lykønskningen:

- Det betyder uendelig meget for Søndervig og for hele kommunen. Med aftalen får vi endnu et af de fyrtårne, der gør, at vi som område bliver yderst interessant at besøge. Naturkraft er allerede en realitet, nu får vi ferieparken. Vi har i forvejen Hvide Sande, Søndervig, Vesterhavet, fjorden og klitterne. Så mangler vi kun Nationalpark Skjern Å.

Til spørgsmålet om, hvad den lange kamp for ferieparken har betydet, svarede han:

- Det har nogle gange været lidt op af bakke, men vi har bevaret optimismen. Der er gjort en kæmpe indsats, hvor særligt kommunen har været en god partner.

### Planlægning, planlægning, planlægning – samtidighed og parallelle forløb

Ringkøbing-Skjern Kommune, Keld Hansen og Lalandia kunne således fra december 2018 regne med, at det kommende landsplandsdirektiv om udlæg af sommerhusområder ville indeholde en specifik udpegning af Lalandia-området. Det betød, at selvom det planretlige grundlag endnu ikke var endeligt på plads, så kunne parterne begynde at forberede sig på en realisering af Lalandia-projektet. For kommunens vedkommende var planlægningsarbejdet med en omlægning af Søndervig områdets trafikinfrastrukturer allerede sat i gang. Nu kunne man også begynde at forberede de forandringer, der nødvendigvis skulle ske i kommune- og lokalplanlægningen.

Dertil havde kommunen, udover ansøgning om de nye sommerhusudlæg, også ansøgt om, at Lalandia projektarealet kunne blive udpeget som et ”udviklingsområde”,

jf. kapitel 2 og Planlovsændringerne i 2017. Kommunen havde søgt om status som udviklingsområde som en ekstra garant, hvis der ikke blev tale om en udpegning af udlæg til sommerhuse på området. Hvis Lalandia-projektet og sommerhusene ikke gik igennem, så var en status som et udviklingsområde en måde at forsøge alligevel at få lidt flere frihedsgrader til en (anden) udvikling på området.

Dette skyldtes, at udviklingsområder bl.a. medførte landzone betingelser, og at man kunne se bort fra princippet om særlig planlægningsmæssig begrundelse for kystnærhed i kystnærhedszonen. Dertil var håbet, at en status som udviklingsområde kunne øge muligheden for at sikre, at den dispensation, som man tidligere havde fået ift. strandbeskyttelseslinjen i forsøgsprojektet, kunne fastholdes. Den 21. januar 2019 meddelte Erhvervsstyrelsen i et brev til kommunen, angående deres ansøgning om udviklingsområder, at Lalandia-området var medtaget i forslaget til landsplandirektiv for udviklingsområder i kystnærhedszonen.

Kommunen kunne således konstatere, at man på samme tid var ved at få plads i hele to landsplandirektiver. Høringsperioderne for de to direktiver var 21. januar til 18. marts 2019 for "Forslag til landsplandirektiv for udviklingsområder i kystnærhedszonen", og 21. marts til 20. maj 2019 for "Forslag til Landsplandirektiv for udlæg og omplacering af sommerhusområder i kystnærhedszonen". Det blev stillet i udsigt, at der kunne forventes endelige vedtagne landsplandirektiver i sommeren eller først på efteråret i 2019.

Kommunen havde derved allerede et grundlag for den kommende nye planlægning, dvs. fra statens vejledninger, forslaget til landsplandirektivet for udlæg og omplacering af sommerhusområder, kommunens eget forarbejde med ansøgningerne til begge landsplandirektiver, og fra de krav som var indeholdt i de politiske aftaler (særligt den fra 2018). Kommunen valgte derfor at påbegynde arbejdet med ændringer i kommune- og lokalplanlægningen.

Dette skete konkret den 9. april 2019, hvor kommunens Teknik- og Miljøudvalg godkendte (og videresendte til Økonomiudvalget) administrationens anmodning om igangsættelse af plangrundlag for Lalandia ("for ansøgers regning og risiko"). I beslutningsreferatet fremgår:

"En forudsætning for, at plangrundlaget for Lalandia Søndervig kan vedtages er, at staten udsteder et landsplandirektiv, som udlægger projektområdet til sommerhusformål. ... Med landsplandirektivet følger følgende vilkår for at kunne planlægge for sommerhusområde;

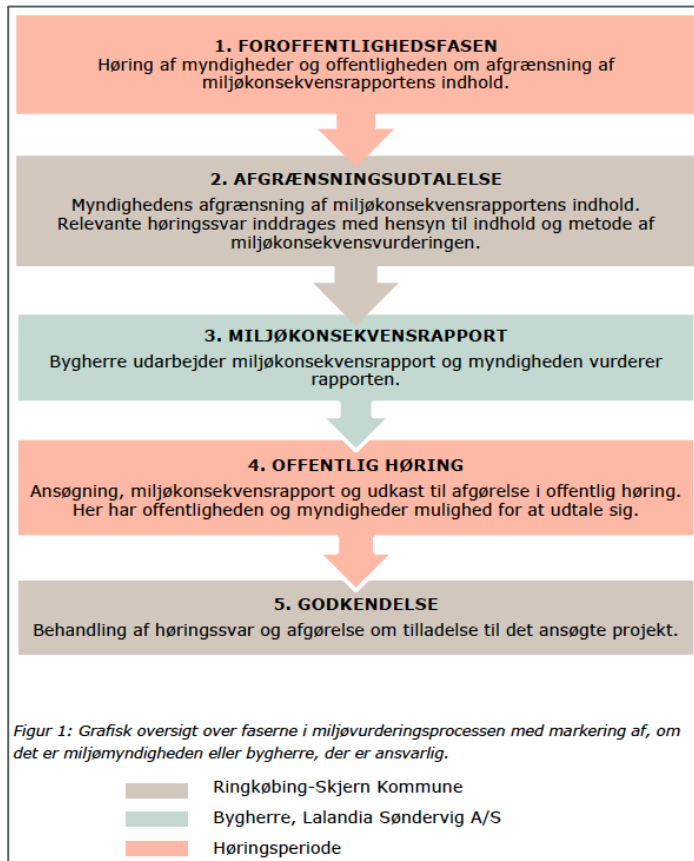
-at der udlægges et areal på mindst 4 % af det udlagte sommerhusområde som et eller flere offentligt tilgængelige grønne arealer med rekreative og naturmæssige værdier.

-at der skal udlægges en offentlig tilgængelig grøn sti gennem sommerhusområdet."  
(Ringkøbing-Skjern Kommune, 2019a)

Det blev således gjort klart, at der var tale om igangsætning af et "betinget" planarbejde, hvor successen af både kommunens og Lalandia's indsats ville være afhængig af, at landsplandirektivet gik igennem. Det indikerede dels en ganske omfattende tillid til det politiske aftalesystem som lå bag direktivet, dvs. i form af en politisk kultur (at landspolitikerne ville stemme, som de sagde, de ville), snarere end en lovfæstet procedure. Og dels indikerede det en rettidig omhu hos kommunen, hvor man samtidig med den

endelige afklaring af det planretlige grundlag på højere niveau (i landsplandirektivet) så det formålstjenstligt at sikre så hurtig en proces som muligt for de berørte parter i Lalandia-projektet.

Ud fra samme forventning besluttede Økonomiudvalget i Ringkøbing-Skjern Kommune den 30. april 2019 at igangsætte planlægningen for Lalandia i Søndervig, dvs. et tillæg til kommuneplanen og en lokalplan. Dette indebærer desuden igangsætningen af udarbejdelse af en miljøkonsekvensvurdering og miljørapport, på Lalandias regning (Jf. Miljøvurderingsloven, se desuden kapitel 2).



Det blev aftalt, at der skulle udarbejdes en miljøvurdering af plangrundlaget (en miljørapport) og en miljøvurdering af projektet (en miljøkonsekvensrapport), og at disse skulle udarbejdes som to selvstændige rapporter. Den nye planlægning og miljøvurdering af projektet og planlægningen skulle erstatte den gældende lokalplan nr. 200 og VVM fra 2008, idet det nye projekt ville være ændret på flere punkter og bl.a. omfatte et ca. dobbelt så stort areal som det tidligere projekt. (COWI, 2019b, s. 2) COWI leverede 30. april en "afgræsningsrapport" for denne proces og omfanget heraf.

Figur 20 Faserne i miljøvurderingsprocessen. Allerede samtidig med økonomiudvalgets beslutning om igangsætning af planlægningen forelå en "afgræsningsrapport" for denne proces. Afgræsningsrapporten skulle herefter til høring hos kommunen og offentligheden. (COWI, 2019b, s.34)

Nu gik det stærkt. Der skulle, jf. Planloven, iværksættes en for-offentlighedsfase, og denne blev gennemført som en debatperiode 6. maj til 27. maj 2019. Til brug for dette udsendte kommunen et "Debatoplæg for Lalandia i Søndervig" (Ringkøbing-Skjern kommune, 2019b), som illustreret her til højre. Samtidig blev indkaldt til et Borgermøde den 20. maj 2019, hvor projektet skulle præsenteres, og hvor borgerne kunne stille spørgsmål og komme med bemærkninger til projektet.

Udover en debatfolder fra kommunen med beskrivelse af projektet og planprocessen, indeholdt debatoplægget afgrænsningsrapporten så denne også kunne blive genstand for debat.

I debatoplægget motiverede kommunen planlægningen således: "Lalandia i Søndervig bliver et nyt feriecenter, som vil styrke områdets oplevelsesudbud, udvikle kyst- og naturturismen på vestkysten, forlænge turistsæsonen på vestkysten og medvirke til at øge tiltrækningen af både danske og udenlandske turister." (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2019b, s.2) Kommunen lagde ikke skjul på, at projektet skulle ses i en større kystturismepolitisk og vækstpolitisk sammenhæng, og henviste i den sammenhæng til kommunens tillæg til Planstrategi 2015 "Nye muligheder for fritid og turisme", som indeholdt den langsigtede tilgang til kommunens udvikling på turisme- og fritidsområdet. Dette ville også medvirke til at argumentere for den særlige planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelse, som var påkrævet i kystnærhedszonen. Det blev præciseret i debatoplægget, at det var kommunens politik:

"at udviklingen af turismen, skal fokuseres i områder, hvor der allerede er høj koncentration af turismeudbud, hvorved der skabes mulighed for permanente faciliteter af høj kvalitet og et højt serviceniveau. Ved at koncentrere turismen og styrke minidestinationerne øges mulighederne for at skabe helårsturisme, lokal vækst og udvikling....Konceptet i Lalandia i Søndervig tager udgangspunkt i et ønske om at styrke og videreudvikle turismen i området, i overensstemmelse med de turistpolitiske målsætninger og strategier. Vestkystens strande og naturmiljøet ved Ringkøbing Fjord er helt centrale for turismen i området og derved også for lokaliseringen af Lalandia i Søndervig." (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2019b, s.4)

Linjen fra kommunen og kommunalpolitikkerne var således klar. I oplægget motiveredes det desuden, at Søndervig og projektområdet også stod på skuldrene af de "20 særlige feriesteder" udpegnen, samt at den sydlige del af området var udpeget som nationalt forsøgsprojekt i 2015. Endelig blev henvist til det nylige tilsagn i december 2018 om, at området ville få tildelt i alt 483 sommerhuse i det kommende landsplandirektiv.

Debatoplægget inviterede generelt til forslag, idéer og bemærkninger til planlægningen af området, og til om borgerne havde indspil til øvrige emner, der burde inddrages i miljøvurderingen. Dertil blev specifikt opfordret til idéer til, hvordan naturmæssige kvaliteter og rekreative værdier i området kunne styrkes, beskyttes og benyttes. Endelig præciserede debatoplægget også, hvilke konkrete trafikale løsninger Byrådet i marts 2019





på forhånd havde taget stilling til og udvalgt, så disse nye tiltag kunne indgå som forudsætning i debatten.

I den i debatmaterialet medsendte afgrænsningsrapport fra COWI (som i realiteten var to rapporter i én) blev projektområdets forudsætninger, kendetegn og sårbarhed gennemgået. Dertil indgik udspil til miljøvurderinger, herunder sandsynlige væsentlige miljøpåvirkninger samt udspil til metoder, kriterier, databehov, mv. Der indgik også en liste over potentielle berørte myndigheder, der skulle høres.

Som det sidste element i debatmaterialet indgik en "foreløbig udtalelse" fra kommunen til afgrænsningsrapportens indhold. Udtalelsen var rettet mod Lalandia Søndervig A/S og COWI med henblik på at give bemærkninger og feedback til afgrænsningen og den kommende miljøvurdering. Kommunen havde en række konkrete og detaljerede ønsker og bemærkninger, men vurderede at såfremt disse blev undersøgt og uddybet nærmere, så ville afgrænsningerne være fyldestgørende for det videre arbejde, herunder også en efterfølgende udstedelse af en projekttilladelse.

Ved debatperiodens afslutning 27. maj 2019 var der indkommet 30 høringsvar, fordelt på 3 fra myndigheder og 27 fra borgere og foreninger. Derudover havde Erhvervsstyrelsen telefonisk oplyst, at man gerne ville i dialog om projektet, når folketingsvalget 5. juni 2019 var afholdt. Borgermødet den 20. maj 2019 havde desuden haft deltagelse af 250 personer.

Behandlingen af høringsvarende blev iværksat i administrationen umiddelbart efter, og den 25. juni 2019 havde Økonomiudvalget i kommunen behandlingen af indkomne idéer og forslag på dagsordenen. Høringssvarene handlede primært om landskabelig påvirkning, trafikale forhold i og omkring Søndervig og bekymring om, at projektet ville medføre yderligere slitage af klitterne, som følge af, at feriegæster bevæger sig til Vesterhavet (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2019c, s.1).

Det blev konstateret, at de fleste bemærkninger derfor vedrørte forhold uden for projektområdet, hvilket ikke ville kunne reguleres i lokalplanen, som kun ville gælde selve området. Dertil vurderedes det, at planerne om nye trafikløsninger ville imødekomme mange af de påpegede emner om trafikale udfordringer. Der var af administrationen blevet udarbejdet et notat med behandling af de enkelte indkomne ideer og forslag (11 sideres tabel), og dette besluttede udvalget at anvende som svar til dem, der havde indsendt ideer og forslag. Høringen gav også anledning til en revision af kommunens udtalelse til afgrænsningsrapporten.

De mange bemærkninger om trafikale forhold rundt om og til og fra Lalandia projektområdet, samt om folks bevægelse mellem Lalandia-området og Vesterhavet, gav på mødet også anledning til diskussion af behovet for en samlet fysisk plan for Søndervig by. En sådan samlet planlægning skulle bl.a. tage sig af stiforbindelserne til havet for at mindske slitage af klitterne og samtidig sikre offentligheden adgang til naturen, samt en fremtidig placering af parkeringsanlæg bag byen. I løbet af sommeren 2019 arbejder administrationen i Land, By og Kultur forvaltningen derfor ikke kun på planforslagene til kommune- og lokalplanlægningen, men også på en "idéplanlægning" med henblik på at arbejde med byens overordnede udvikling og etablering af nye samt omplacering af eksisterende byfunktioner og attraktioner i Søndervig. Denne idéplanlægning blev

præsenteret for områdets grundejere og beboere ved et dialogmøde, og senere indgik den som med flere idéplanskitser i lokalplanforslaget til lokalplanen for Lalandia-området.



Figur 21 Idéplanskitse fra lokalplanforslaget til Lokalplan nr. 451. Området med indikation af P-pladser mod syd blev genstand for en ny lokalplan.

Efterhånden som disse principper blev viderebearbejdet af administrationen henover sommeren 2019, blev idéen om en samlet fysisk plan for Søndervig i stedet afløst af et fortsat fokus på planlægningen af selve Lalandia område, samt igangsættelsen af flere mindre projekter udenom området og en ny og særskilt lokalplanlægning for et område syd for Lalandia-området, hvor der primært skulle planlægges for parkering.

Parallelt med dette forløb havde kommunens Erhvervs- og Vækstvalg i foråret 2019 set en mulighed for at få støtte fra Fonden Realdania til en "udviklingsplan" for hele Søndervig. Dette var et led i den Udviklingsplan for Vestkysten, som Partnerskab for Vestkystturisme havde udgivet i 2018. I Udviklingsplan for Vestkysten var Søndervig, som tidligere nævnt, udpeget som et af "18 stærke feriesteder" på vestkysten, og Realdania var som part villig til at bidrage med midler til videre bearbejdning af Udviklingsplan for Vestkysten på de enkelte feriesteder.

I juli 2019 fik kommunen således et støttebeløb på 900.000 kr til at lave to lokale udviklingsplaner for henholdsvis Søndervig og Hvide Sande. Planerne skulle fokusere på at løfte kvaliteten i kystbyerne, og de skulle være helhedsorienterede og bæredygtige, til gavn for både borgere, gæster og erhvervsdrivende i området. Dette førte dermed til igangsættelse af endnu en planproces for Søndervig området. Men det blev reelt gennemført som en parallel proces, hvor Lalandia-områdets planlægning ikke indgik i den kommende "Udviklingsplan Søndervig" i andet end perifere beskrivelser. Dette blev i april 2020 forklaret i et af kommunens nyhedsbreve:

"Udviklingsplanerne for hhv. Hvide Sande og Søndervig fokuserer på de dele af byerne, der har særlig turistmæssig betydning eller et særligt udviklingspotentiale. I Søndervig er Lalandia-området undtaget, da der ligger en ny lokalplan for området. Samtidig er Nyhavnområdet udeladt, da der på nuværende tidspunkt foreligger forskellige overvejelser for anvendelse af området, som ikke er samstemt med udviklingsplanen. Forslagene i udviklingsplanerne udstikker en retning, men er ikke udtryk for, at alt i planerne vil kunne lade sig gøre og er ikke juridisk bindende." (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2020d)

Udviklingsplanerne skulle således snarere ses som et led i særskilte turiststrategiske initiativer, end som fysisk-strategisk sammenbindende for områdets planlægning, hvilket ellers var tanken i starten i foråret 2019.

Det er bemærkelsesværdigt, at der således i samme periode i 2019-2020 var et ganske betydeligt omfang af forskellige planlægningsaktiviteter for Søndervig området. Det er sandsynligt, at dette har lagt et så stort pres på kommunen, at der ikke har været ressourcer til at gennemføre den koordinering og samlede fysiske plan, som undervejs i perioden var blevet nævnt som et ønske fra forvaltningen. Kommuneplanlægningen har dog varetaget den koordinerende funktion, men som kommuneplantillæg fremfor en egentlig og fornyet samlet fysisk plan for Søndervig.

## **4.7 Planlægningen falder endeligt på plads**

I september 2019 blev begge landsplandirektiver endeligt vedtaget, som uddybet i kapitel 2, og Lalandia-området indgik som bilag i begge med specifikke områdeudpegninger på kort. Kommunen havde sommeren over ventet på dette, samtidig med det forberedende arbejde på kommuneplan tillægget og lokalplanen. Derfor var administrationen allerede sidst i september og først i oktober klar med en hel række plandokumenter vedrørende Lalandia-området til behandling i Byrådet den 10. oktober 2019. Inden da havde materialet nået at være en hurtig tur igennem to udvalg. Teknik- og Miljøudvalget anbefalede administrationens indstilling godkendt 24. sept. 2019, og Økonomiudvalget anbefalede administrationens indstilling godkendt 3. okt. 2019.

På Byrådsmødet den 10. oktober havde man således følgende dokumenter til behandling:

- Forslag til kommuneplantillæg nr. 33,
- Forslag til Lokalplan nr. 451,
- Miljøvurdering af planerne,
- Miljøkonsekvensvurdering af Lalandia Søndervig,
- Udkast til projekttilladelse for Lalandia Søndervig, og dertil
- Fire skitser med forslag til vejudformning, stiprincipper og en idéplan.

Byrådet vedtog på mødet de to planforslag og godkendte dertil miljørapport, miljøkonsekvensrapport og udkast til projekttilladelse med henblik på at sende alle disse dokumenter i 8 ugers høring hos borgerne, fra 14. oktober til 9. december 2019. Dertil skulle gennemføres et borgermøde 6. november 2019.

Det anførtes, at kommunen siden for-offentlighedsfasen havde haft dialog med bygherren om hotelbebyggelsens udformning, så denne både blev bedre tilpasset centerfaciliteterne og det omkringliggende landskab. Dette var nogle af de æstetiske hensyn, som Keld Hansen allerede i 2006 havde indarbejdet sammen med den lokale afdeling af DN i den første projektplan for området. Desuden havde Keld Hansen også løbende informeret Søndervig Beboerforening (en grundejerforening med ca. 1.000 medlemmer, som Keld Hansen selv havde været med til stifte, med fastboende, forretninger og især sommerhusejere). Hvert år til generalforsamling viste Keld Hansen, hvor langt man var kommet med planerne om et feriecenter. Beboerforeningen var bl.a. nervøse for, om det blev betonbyggeri som i Billund, men Keld Hansen kunne vise, at planerne med eksempelvis tagudformningen søgte at opnå harmoni med omgivelserne. Nu, i 2019-2020, var det blot kommunen, som i stedet fremførte og sikrede samme krav overfor Lalandia.

Desuden var der lagt vægt på stiforbindelser, både internt i området og i dets forbindelser ned til havet, med flere krydsninger af Houvig Klitvej.

På mødet sammenfattedes endvidere konklusioner på miljøvurderinger:

”Det konkluderes i miljørapporten for planlægningen, at de positive konsekvenser af planernes realisering knytter sig til et øget potentiale for udvikling af helårskyst-turismen. De negative konsekvenser knytter sig til den visuelle og landskabelige påvirkning samt den øgede trafik i nærområdet. De visuelle konsekvenser er søgt mindsket gennem krav til udformning, farve- og materialevalg på bebyggelsen, imens konsekvenserne forbundet med den øgede trafik håndteres gennem separat projektering af bl.a. en ny omfartsvej mod Hvide Sande.

Det konkluderes i bygherres miljøkonsekvensrapport for Lalandias konkrete projekt, at de positive konsekvenser knytter sig til områdets turisme, idet feriecentret for Søndervig og vestkysten bliver et nyt 'reason-to-go'. De negative konsekvenser knytter sig ligesom for planlægningen til landskab og trafik.” (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2019e)

Der var med andre ord ingen egentlige overraskelser i miljørapporterne. Det var kendte problemstillinger omkring landskabelige påvirkninger og trafik, som var blevet søgt bearbejdet i flere måneder og nu også i planforslagene. Der blev eksempelvis ikke konstateret særligt naturbeskyttelsesværdige forhold på arealet. Vandhullerne fra golfbanen ønskedes dog bevaret, hvilket Lalandia også selv havde vist interesse i med henblik på at skabe miljø omkring sommerhusene.

Høringsperioden forløb som planlagt, og på borgermødet deltog ca. 350 borgere. Der var indkommet i alt 13 bemærkninger, fra 4 myndigheder, 5 borgere og 4 foreninger. Dette var betydeligt færre bemærkninger end ved debatfasen, og mange af disse var af en karakter, som kunne håndteres via mindre justeringer, eller som ikke vedrørte planerne for området. Bemærkningerne omhandlede bl.a. trafikale forhold som følge af merturisme, manglende parkeringsmuligheder, og stiforbindelser til havet og slitage på klitter. Trods det forhold, at disse punkter for det meste vedrørte aspekter udenfor lokalplanområdet, havde kommunen valgt at lave justeringer i stiprincipperne for hele Søndervig området. Dertil var foretaget mindre ændringer i planmaterialet for selve projektområdet.

I det hele taget havde kommunen igennem hele planprocessen været villige til løbende at igangsætte supplerende planlægnings- og projektaktiviteter (dvs. ud over Lalandia arealets planlægning) for at imødegå de konsekvenser, som en udbygning af Lalandia-området ville medføre. Dette ses af mødereferaterne fra både udvalgmøder og byrådsmøder i kommunen, hvor der ved enhver behandling af Lalandia-området også var samtidig behandling af adskillige supplerende tiltag. Det drejede sig særligt om (se også idéplanskitsen på figur 21):

- Etablering af en omfartsvej sydøst for Søndervig centrum, til aflastning af det centrale kryds i Søndervig.
- Etablering af et større parkeringsareal sydøst for Søndervig centrum for at imødegå allerede eksisterende parkeringsproblemer. (ny lokalplan)
- Revision af stiplanlægning og nye stiprojekter for hele Søndervig området, for at imødegå kritik om øget gangtrafik mellem Lalandia-området og Vesterhavet samt undgå øget slid på klitterne.
- Forskønnelse af Houvig Klitvej ved en "Rømø-løsning", med et design af vejforløbet hvor det fremstår integreret i klitlandskabet.
- Krydsninger af Houvig Klitvej for særligt at understøtte øget øst-vest gangtrafik mellem Lalandia-området og Vesterhavet via brug af det reviderede stisystem.

Det var dermed i realiteten ikke selve Lalandia arealets planlægning, som havde givet anledning til de mest betydningsfulde bemærkninger og diskussioner. Det var i stedet påvirkningen af omgivelserne – primært trafikforhold og slid på klitlandskabet. Flere af disse problemer var ikke nye, men Lalandia-projektet forstærkede dem. Kommunen, såvel som lokalområdets aktører, brugte så vidt ses således Lalandia planprocessen som en katalysator for dels at rette op på tidligere problematiske forhold, og dels at skabe et afsæt for en ny og større turismedestinations satsning i Søndervig området.

Den 18. februar 2020 kunne Byrådet derfor endeligt vedtage både kommuneplan-tillægget og lokalplanen, samt meddele projekttilladelse med en række vilkår til projektet Lalandia i Søndervig. Dertil besluttede Byrådet at godkende den sammenfattende redegørelse for miljøvurderingen af planerne, samt notat med behandling af bemærkninger og indsigelser fra den offentlige høring.

### **Klageforhold**

I Lalandia-projektet har der ikke været egentlige klager, der har forsinket projektet.

Når der ikke ses klager over planerne eller projekttilladelsen til Lalandia i Søndervig – hverken til Planklagenævnet eller andre instanser – handler det så vidt ses om, at

kommunens tilrettelæggelse af processen med dialog mellem både politikere, borgere og interesseorganisationer har været har været temmelig forbilledlig, så indsigelser og kritik mod projektet har kunnet holdes inden for de tidsbegrænsede offentlighedsfaser, som især Planloven og Miljøvurderingsloven fastsætter.

Ligeledes forekommer kommunens planlægningsmæssige greb vedrørende bl.a. trafikbetjeningen til og fra Lalandia hensigtsmæssigt. Så vidt ses, er alle væsentligste kommentarer, kritikpunkter og bekymringer fra lokale borgere og interesseorganisationer, samt problemfelter identificeret som led i miljøkonsekvensvurderingen, reflekteret og har givet anledning til løbende tilretninger af projektet.

Dertil kommer lokale politikeres samt Keld Hansens "lobbyisme" over for navnlig centrale folketingspolitikere. Dette har ikke bare banet vejen for den ændring af Planloven i 2017 (se ovenfor under afsnit 2.4.3-2.4.4), der muliggjorde Lalandia i Søndervig, men har formodentlig også indirekte afværget klager. Endelig har bygherrerne Keld Hansens og Lalandias reflektering af en række væsentlige kommentarer, kritikpunkter og bekymringer fra lokale borgere og interesseorganisationer, der har givet anledning til løbende tilretninger af projektet (fx bebyggelsens æstetiske udtryk og adgangsforhold med bl.a. lysreguleringer), smidiggjort realiseringsprocessen og formentlig afvæbnet en del potentiel modstand og klager.

Sidst men ikke mindst er det danske plansystems politiske karakter (se afsnit 2.4.1) og klagesystemets overvejende fokus på retlige (legalitetsmæssige) forhold (se afsnit 2.4.2) formodentlig også en del af forklaringen. Om Lalandia i Søndervig er en god ide eller ej, er et *politisk spørgsmål*, som skal afgøres i en politisk-demokratisk planlægningsproces. Hvis borgere og interesseorganisationer ikke er enige i planlægningens indhold, kan de give deres synspunkter til kende i planlægningens og miljøkonsekvensvurderingernes offentlighedsfaser. Politikerne skal lytte til – men ikke nødvendigvis handle i overensstemmelse med – de indkomne synspunkter. Politikernes beslutninger om planlægningens indhold mv. skal anerkendes som et resultat af en demokratisk proces, hvor forskellige modstående (samfunds)hensyn afvejes over for hinanden. Er man som borger, efter politikernes har overvejet de indsigelser, der er indkommet i forbindelse med offentlighedsfaserne, (stadig) utilfreds med politikernes beslutninger om planlægningens indhold, kan man evt. lade det komme til udtryk ved næste kommunevalg. Man kan nemlig ikke klage over planlægningens indhold, idet klagesystemet som hovedregel kun muliggør klager over retlige (legalitetsmæssige) forhold.

## 4.8 Realisering

Efter modtagelse af projekttilladelsen kunne Lalandia Søndervig A/S i foråret 2020 sætte arbejdet i gang med at forberede og igangsætte selve byggeriet, dvs. endeligt gennemføre aftaler med diverse underleverandører, søge diverse byggetilladelser, mv.

Der har ikke været anvendt udbygningsaftaler i forbindelse med projektet. Kommunen forsøgte, men det var Lalandia ikke interesseret i, når de i forvejen lagde så mange penge i området. Lalandia ville gerne sikre økonomien i selve projektet og ikke bruge midler på at lave veje. Dertil kunne Lalandia henvise til, at mange af de trafikale problemer i området allerede eksisterede inden projektet. Lalandia har dog accepteret at betale halvdelen af et lyskryds i den nordlige del, med ny indkørsel til området, da Lalandia her

har lagt til grund, at det er noget, der direkte påvirker projektområdet. Lalandia har på den anden side ikke fået tilskud fra ekstern side, inkl. kommunen.

I maj 2020 gik byggeriet i gang, se nyhedsbrev herunder. Der blev etableret en Følgegruppe, håndteret af kommunen, med lokale repræsentanter med henblik på at udveksle informationer under byggeprocessen. Det er kommunens hensigt, at Følgegruppen og dens medlemmer fremover skal fungere som en slags ambassadører for de lokale beboere og brugeres hensyn. Dertil er håbet, at gruppen vil være de bedst egnede til at kanalisere information videre til lokalområdet. Samtidig er der etableret en arbejdsgruppe mellem kommunen og Lalandia, hvor man mødes og taler om fremdrift og problemer.

11. maj 2020

## Så er Lalandia-byggeriet i gang i Søndervig

*Arkivfoto.*

Samtidig med, at kørerne er kommet på græs rundt omkring i kommunen, er gravkørerne også kommet i sving. Tilladelserne er nemlig nu på plads for, at Lalandia kan gå i gang med at bygge de resterende af i alt 483 ferieboliger og badeland på et 60 ha stort område nord for Søndervig Landevej i Søndervig.

Med byggeriet følger bl.a. etablering af kanaliseringsanlæg og regnvandsbassiner, kloakering og midlertidig grundvandssænkning. Herudover skal de trafikale forhold udbygges og optimeres.

Frem mod udgangen af 2023 betyder det, at der løbende vil være anlægs- og renoeringsarbejde på strækninger af Houvig Klitvej, Holmsland Klitvej, Søndervig Landevej, Badevej og Lodbergsvej i Søndervig.

- Det bliver omfattende, og i en lang periode vil det blive lidt træls rent trafikmæssigt. Men det skal nok blive godt, lover Niels Peter V. Lauridsen, afdelingsleder i Ringkøbing-Skjern Kommunes Plan- og Vejanlæg-afdeling. Han tilføjer:

- Jeg tror, at alle, der på et tidspunkt har kørt i bil til Søndervig vil give mig ret i, at det er nødvendigt at gøre noget ved de trafikale forhold i og omkring Søndervig. Allerede nu er der ofte – og især i turistsæsonen – kø både på Holmsland Klitvej og på Søndervig Landevej. Så når Lalandia-byggeriet nu går i gang, har vi samtidig projekteret med en omfartsvej sydøst om det eksisterende lyskryds, som skal føre en del af trafikken uden om Søndervig.

Den første fase, med alle sommerhusene og centeret med badeland forventes, som nævnt i kapitel 3, færdig til sommeren 2022, så man så vidt muligt får den første højsæson med. Sommerhusene afleveres successivt, når de bliver færdige, de første allerede 1. oktober 2020. Der bygges fra nord og mod syd. Centeret forventes færdig i maj 2022, og de sidste sommerhuse skal også være færdige til den tid. Hoteldelen med op til 200 værelser bygges i anden fase efter 2022, bygning af disse afhænger af omfanget af succes i centret. Der arbejdes med planer om fire blokke af hver 50 værelser, så man har mulighed for at bygge i etaper. Vandlandet bygges med en størrelse, som har kapacitet til en del flere end fra de 440 sommerhuse. Der er endvidere lavet aftale med golfklubben.

Sommerhussalget giver et væsentligt bidrag til finansiering af centerfaciliteterne. Meningen er, at det skal fungere på basis af, at det er private der ejer et sommerhus:

-Lalandia etablerer sommerhusgrunden og bygger sommerhuset med inventar og sætter grund med hus til salg som en færdig pakke, dvs. som et almindeligt sommerhus. Dette gøres for at sikre, at huset også vil være egnet til udlejning, dvs. i forhold til de krav som lejere typisk har, og så de dertil er robuste, samt lette at vedligeholde og rengøre. Dertil ønskes også et passende mix af husstørrelser, så dette matcher de forskelligartede brugerbehov, som lejere kan have. Lalandia hjælper også potentielle købere med finansieringsaftaler, dvs. Lalandia har lavet aftaler med pengeinstitutter om tilbud til købere.

-Disse sommerhuse kan udlejes via udlejningsselskaber. Lalandia tilbyder denne ydelse, dvs. de har et udlejningsselskab. De fleste tager imod dette, da de også derved får garanteret adgang til vandlandet. Der tilbydes køber et "vejruafhængigt koncept", hvor man kan komme indendørs i Lalandias centerfaciliteter. Samme fordel har andre ikke, dvs. andre som ikke lejer gennem Lalandias udlejning.



"På en måde har det hele været besværligt. Men på en anden måde, når man så går i dybden med det, og får forklaret tingene ordentligt, og får fat i de rigtige mennesker – og hvis de mennesker der skal træffe afgørelsen bliver klædt ordentligt på – ja det er det, der gør det besværligt, men det er også det, der gør det vildt spændende! Og når man så fornemmer, at de er modtagelige, og de kan se, at idéen ikke er helt tosset, så bliver man bare ved, indtil man får lukket op.

Hvis man tager en pyramide, og starter oppe ved toppen... ja, der er jo ingen der har bygget pyramider ved at starte oppe i toppen. Man er nødt til at starte fra bunden af." (Keld Hansen, 2020)



## 5. Konkluderende diskussion

Igangsættelsen i maj 2020 af byggeriet af Lalandia og nye 440 sommerhuse i Søndervig hviler på skuldrene af 14 års indsats fra en lang række lokale og nationale aktører, samt en række af afgørende begivenheder, se nedenstående tabel 5. Det er historien om en lokal iværksætter, der først i 4. forsøg lykkes med sit projekt, med hjælp fra en national investor, Lalandia. Det handler også om udvikling af den rette forretningsmodel, hvor spørgsmålet om muligheden for at få udlæg til sommerhusgrunde var afgørende. Det er desuden en fortælling om mærkbare ændringer i statslig politik for både turisme og planlægning, herunder ændringer i planlovgivningen og anvendelse af landsplandirektiver overfor kommunerne. Lokalt samarbejde og rettidig omhu i kommunalt planarbejde har mod slutningen sikret en hastig og fleksibel planproces. Endelig har det haft afgørende betydning, at der ikke har været klager med opsættende virkning, hvilket både skyldes en forudgående interesseafstemning og karakteren af det danske klagesystem.

År	Nationalt (Folketing og landsplanmyndighed)	Lokalt (kommunalt og bygherre)
2004	Brud med 25 års stop for sommerhusudlæg. Aftale om 8.000 nye grunde	
2005-2010	Landsplandirektiver med de nye sommerhusudlæg	
2006		Keld Hansen (Keld Hansen) fik idéen til Feriepark Søndervig og købte det meste af arealet
2007	Struktur/planreform. Kommuner overtog planlægning i kystnærhedszonen	
2008		Lokalplan for Feriepark Søndervig. Finanskrisen fik Keld Hansen til at lægge planen i skuffen
2012	Styrket turismepolitik for kystområder. Søndervig udpeget som et af 18 særlige feriesteder i DK	Feriepark Søndervig projektet genoplivet, men fik nej fra investor (PARKEN). Forretningsmodellen virkede ikke for investor, når området ikke måtte udbygge sommerhuse
2013-2014	Politisk "Aftale om vækstplan for dansk turisme" inkl. Forsøgsordning	Keld Hansen opførte 43 feriehuse under hotel- og restaurationslovgivningen
2015	10 tilladelser til Forsøgsprojekter i DK. Regeringsskifte og Planloven flyttet til Erhvervsministeriet	Feriepark Søndervig projektet genoplivet igen og blev til Forsøgsprojekt. Keld Hansen kontaktede Lalandia – førte til "forhåndsaftale" og dannelse af Lalandia Søndervig A/S
2016	Politisk aftale om "Danmark i bedre balance" og "modernisering af Planloven"	Lalandia og Keld Hansen indflydelse på sommerhus-grund bytteordning, mhp. plads til ekstra 1000 sommerhuse
2017	Planloven ændret mhp. lovhjemmel til sommerhusgrund bytteordning	Kommunen, Lalandia og Keld Hansen indflydelse på landspolitikere mhp. Lalandia projektområde
2018	Politisk aftale om "Udlæg af sommerhusområder mv."	Søndervig og Lalandia får 483 sommerhusgrunde. Kommunen forberedte trafikløsninger

År	Nationalt (Folketing og landsplanmyndighed)	Lokalt (kommunalt og bygherre)
2019	2 Landsplandirektiver vedtaget som hver udpegede Lalandia arealet til hhv. sommerhus- og udviklingsområde	Kommune- og lokalplanlægning af Lalandia arealet, samt supplerende planaktivitet i Søndervig. Ingen klager
2020		Kommuneplantillæg og lokalplan vedtaget samt projekttilladelse til Lalandia. Ingen klager. Byggeri sat i gang

Tabel 5 Opsamling af afgørende begivenheder bag tilblivelsen af Lalandia i Søndervig, både nationale og lokale begivenheder.

### **Hvad har særligt haft betydning for realiseringen af Lalandia-projektet i Søndervig?**

Denne rapport bygger på en undersøgelse af rammebetingelser, motiver og processer bag tilblivelsen af Lalandia-projektet i Søndervig. Dette afspejler en bredere diskussion om både begrænsninger og muligheder for realisering af større turismeprojekter i kystområder i Danmark. Der har dels været fokus på systemiske forudsætninger, særligt karakteren af og ændringerne i det danske plan- og arealreguleringssystem, karakteren af klagesystemet, samt økonomiske betingelser. Dertil har rapporten givet et indblik i de processer, der både nationalt og lokalt har ført til Lalandia-projektets realisering. Herigennem er også de bagvedliggende motiver blevet belyst hos både nationale og lokale parter.

Umiddelbart forekommer plan- og tilladelsesprocessen at have været hurtig i Søndervig. Dette er dog en sandhed med modifikationer. Forud for den ganske rigtigt relativt hurtigt gennemførte lokale planproces i 2019-2020 har der i en årrække forud været store diskussioner, og der er blevet foretaget væsentlige beslutninger, som har gjort denne hurtige planproces mulig.

Herunder præciseres derfor de forhold, der igennem en længere årrække har haft særlig betydning for realiseringen af Lalandia-projektet i Søndervig.

### **De store turismeudviklingsprojekters økonomi – forretningsmodellen baseres primært på sommerhuse frem for hotel**

Det har været et fundamentalt vilkår, at økonomien i Feriepark Søndervig projektet og senere Lalandia Søndervig projektet kun ville hænge sammen, hvis området blev udlagt som sommerhusområde. Derved kunne man undgå at komme ind under hotel- og restaurationslovgivningen, som ellers ville pålægge udlejning af såkaldte "ferieboliger" 25% moms. Som sommerhusområde kan dette undgås, og ejere af "sommerhuse" kan derfor lettere udleje, fordi lejeprisen vil være mere konkurrencedygtig. Dette påvirker også prissætningen på huse, så sommerhuse er lettere at sælge end feriehuse.

Dette er afgørende for Lalandia Søndervig A/S, da salget af sommerhuse skal sikre økonomien i feriecenter- og badelandsfaciliteterne. Det er i sig selv vanskeligt at få økonomien i et badeland til at hænge sammen. Derfor indgår salget af sommerhusene i en medfinansiering af opførelsen af centerfaciliteterne.

Dertil tilbyder Lalandia også de kommende private sommerhusejere på projektområdet, at ejerne igennem et Lalandia ejet udlejningsselskab kan leje deres sommerhus ud, mod

at få fordele i adgang til badelandet. For sommerhusejeren er det desuden mere lukrativt, skattemæssigt, at udleje gennem et udlejningsselskab.

Forretningsmodellen for et turismeprojekt som Lalandia-projektet bygger dermed grundlæggende på salg og udlejning af sommerhuse. Det betyder også, at markedet for sådanne større turismeprojekter er afgørende afhængigt af, at projektarealet har eller kan opnå zonestatus som sommerhusområde, jf. plan- og arealreguleringslovgivningen.

Denne zonestatus var ikke til stede i udgangspunktet på projektarealet i Søndervig, men måtte ændres gennem planlovsændringer og forandringer igennem en årrække i national politisk forståelse af normer for udvikling og planlægning i kystområder.

### **Ny normer for planlægningens mål og fokus – herunder særligt for kystplanlægningen**

Det har været afgørende, at der igennem en længere årrække, i realiteten mindst 15-20 år, er sket en ændring i opfattelsen af, hvilke normer der skal være styrende for planlægningen, både generelt og særligt i kystområder. I 2017 bliver "vækst" integreret som et nyt delmål i planlovgivningen. Dette er sket som resultat af mange års diskussion imellem partierne i Folketinget, men også imellem kommunerne og staten, samt mellem markedsaktører og det politisk-administrative etablissement. Set i et paradigmatisk lys har det handlet om ikke kun at se på planlægningsmål som fordeling af eksisterende vækst og regulering af utilsigtede miljø og sociale konsekvenser af vækst. Nej, i et lavvækstsamfund har det i stigende grad også handlet om at se på planlægningens muligheder for at medvirke til skabelse af vækst.

I en generel national kontekst har denne diskussion især handlet om at sikre bedre balance i udviklingen i Danmark, på tværs af by og land. Målet har været "udvikling i hele landet", og det har medført stadig stærkere fokus på, om udviklingspolitik og planlægning har været tilstrækkeligt "gearet" til at håndtere dette. I praksis har det ført til en særlig opmærksomhed på politik og planlægning for både landdistrikter og kyster, samt på de erhverv der kunne være med til at løfte udviklingen i disse områder.

Dette er konkret kommet til udtryk igennem forandringer i turismepolitik og særligt politik og planlægning for kystturisme. Det har haft en væsentlig betydning, at der fra 00'erne og frem sker en national, tværregional og tværkommunal turismepolitisk oprustning, som kraftigt øger det politiske fokus i alle led på turisme, og særligt ved kysterne. Søndervig blev tidligt brugt som et af flere eksempler i diskussioner om behov for revideret politik og strategier. Og da Lalandia-projektet senere skulle argumenteres, så var det afgørende, at projektet indgik i bredere turismestrategiske mål og argumenter. Lokale/kommunale og regionale/tværkommunale turismestrategier og planer var medlegitimerende.

I kystplanlægningen har disse tendenser medført ændringer i opfattelsen af balancen mellem beskyttelse og benyttelse. Se mere i Hansen (udkommer 2021). De danske kyster har i årtier været genstand for en generel beskyttelse mod udvikling, særligt mod bebyggelse. Dette har resulteret i "forbudszoner", nærmere betegnet strand- og klitbeskyttelseslinjer der som hovedregel strækker sig 300 meter ind i landet. Herefter følger kystnærhedszonen ca. 3 km ind i landet, en skærpet/restriktiv "planlægningszone" hvor det som hovedregel gælder, at der skal være en særlig planlægningsmæssig begrundelse for kystnær beliggenhed af bebyggelse.

I de senere år er de generaliserede principper og udpegninger heri blev udfordret. Selvom disse beskyttelseslinjer og kystnærhedszonen i 1990'erne blev fastlagt "in situ" af staten, så har mange kommuner og udviklingsaktører stillet spørgsmålstejn ved, om de er tilstrækkeligt stedstilpassede, og særligt om der reelt sker en konkret vurdering af de faktiske miljøforhold. Dette har medført diskussion om, at balancen mellem beskyttelse og benyttelse af kysterne i mindre grad bør sikres gennem generaliserede normer, og i højere grad gennem stedstilpassede forhold.

Men det handler i lige så høj grad om balancen mellem forskellige typer af benyttelse i særligt kystnærhedszonen. Landbruget har eksempelvis en særstatus som erhverv i kystnærhedszonen, hvilket har medvirket til, at mange parter har haft svært ved at se rationalet i, at ikke også andre erhverv kunne få plads ved kysterne. Lalandia arealet er primært et landbrugsareal, og tilmed mager jord med lavt udbytte. Arealet udnyttes således allerede erhvervsmæssigt, men ikke til et kystrelateret formål. Lokalt har man derfor haft svært ved hidtil at se en kystrelateret værdi af området, hvorimod en mulighed som sommerhusområde vil give bedre mening.

De ovennævnte tendenser har tilsammen medført, at normerne for kystpolitik og -planlægning er blevet ændret i en retning, som har bidraget væsentligt til de i rapporten beskrevne planlovsændringer med forsøgsordninger og særligt udpegninger af sommerhusområder og udviklingsområder. Dette skift i normer blev yderligere symboliseret og understøttet ved, at planområdet i 2015 skiftede fra Naturstyrelsen til Erhvervsstyrelsen.

### **Styrkeforholdet mellem stat og kommuner – sammensætningen af planlægningsinstitutionerne og -instrumenterne**

Et "landsplandirektiv" har vist sig at være et helt afgørende statsligt planinstrument for realiseringen af Lalandia i Søndervig. Uden landsplandirektivet i september 2019, hvor der specifikt blev udpeget nye sommerhusområder herunder i Søndervig, ville Lalandia-projektet ikke have kunnet ladet sig gøre.

Et landsplandirektiv er ikke et nyt instrument, og det er i det hele taget ikke forandringer i sammensætningen af planlægningsinstitutioner og -instrumenter, der er medmotive-rende for realiseringen af Lalandia. Det er i stedet for en målrettet anvendelse af disse, som har haft betydning. Landsplandirektivet for udpeging af nye sommerhusområder skulle dog have ny lovhjemmel for at kunne blive anvendt, hvilket sket gennem planlovsændringen i 2017.

Dette illustrerer desuden styrkeforholdet mellem staten og kommunerne i kystplanlægningen. På trods af at kommunerne jf. planloven skal planlægge for hele kommunens areal, så er kommunens planlægningsmæssige råderum i kystområderne begrænset af de statslige interesser i at begrænse udviklingsaktiviteter ved kysterne. Der er således ikke tale om et kommunalt planlægningsmonopol. I stedet taler man i dansk sammenhæng om, at kommunerne har metodefrihed i planlægningen. Dvs. en udstrakt frihed til at vælge metoder og tilgange indenfor de temaer og emner, som planloven foreskriver, og indenfor de rammer og interesser som staten vælger at definere.

Med struktur- og planreformen i 2007 fik kommunerne ganske vist større magt, bl.a. ved at overtage forvaltningen af land- og kystnærhedszonerne fra de tidligere amter. Men det medførte ikke et planmonopol til at håndtere disse zoner, som de ønskede. Tværtimod

blev statens greb om og definition af disse zoners anvendelse fastholdt. Og særligt kan staten intervenere i den kommunale planlægning gennem eksempelvis landsplan-direktiver. Det er dog på den anden side tydeligt, bl.a. via Lalandia Søndervig eksemplet, at det gennem de senere år er lykkedes kommunerne at få betydeligt større indflydelse på karakteren og indholdet af statslige interventioner overfor kommunerne i forbindelse med udvikling af kystturisme.

### **Planlægning, retssikkerhed og klageforhold**

I Lalandia-projektet har der ikke været egentlige klager, der har forsinket projektet.

Når der ikke ses klager over planerne eller projekttilladelsen til Lalandia i Søndervig – hverken til Planklagenævnet eller andre instanser – handler det så vidt ses om, at *kommunens tilrettelæggelse af processen* med dialog mellem både politikere, borgere og interesseorganisationer har været temmelig forbilledlig, så indsigelser og kritik mod projektet har kunnet holdes inden for de tidsbegrænsede offentlighedsfaser, som især Planloven og Miljøvurderingsloven fastsætter.

Ligeledes forekommer *kommunens planlægningsmæssige greb* vedrørende bl.a. trafikbetjeningen til og fra Lalandia hensigtsmæssigt. Så vidt ses, er alle væsentligste kommentarer, kritikpunkter og bekymringer fra lokale borgere og interesseorganisationer, samt problemfelter identificeret som led i miljøkonsekvensvurderingen, reflekteret og har givet anledning til løbende tilretninger af projektet.

Dertil kommer lokale *politikeres samt Keld Hansens "lobbyisme"* over for navnlig centrale folketingspolitikere. Dette har ikke bare banet vejen for den ændring af Planloven i 2017, der muliggjorde Lalandia i Søndervig, men har formodentlig også indirekte afværget klager. Endelig har bygherrerne *Keld Hansens og Lalandias reflektering af de væsentligste indsigelser* fra lokale borgere og interesseorganisationer, der har givet anledning til løbende tilretninger af projektet (fx bebyggelsens æstetiske udtryk og adgangsforhold med bl.a. lysreguleringer), smidiggjort realiseringsprocessen og formentlig afvæbnet en del potentiel modstand og klager.

Når ovenstående fremhæves (igen) under overskriften om klageforhold, er det for at understrege *det danske plansystems politiske karakter* som en kontrast til *klagesystemets overvejende fokus på retlige (legalitetsmæssige) forhold*. Om Lalandia i Søndervig er en god ide eller ej, er et *politisk spørgsmål*, som skal afgøres i en politisk-demokratisk planlægningsproces – både på nationalt og lokalt niveau. Nationalt handler det især om styrkeforholdet mellem stat og kommuner, som det er drøftet tidligere. Men lokalt handler det om, hvordan det - for det første – allerede i den forudgående beslutningsproces sikres, at lokalsamfundet (borgere, virksomheder, foreninger og evt. andre) bliver bekendt med og trykke ved den igangværende planlægning for et bestemt projekt, så det i hvert fald ikke pga. usikkerhed møder modstand fra de lokale interessenter mv. Dernæst handler det om, hvordan det tackles, hvis borgere og interesseorganisationer ikke er enige i planlægningens indhold, efter planen er vedtaget.

De lokale interessenter mv. kan give deres synspunkter til kende i planlægningens og miljøkonsekvensvurderingernes offentlighedsfaser. Politikerne skal lytte til – men ikke nødvendigvis handle i overensstemmelse med – de indkomne synspunkter. Politikernes

beslutninger om planlægningens indhold mv. skal anerkendes som et resultat af en demokratisk proces, hvor forskellige modstående (samfunds)hensyn afvejes over for hinanden. Er man som borger, efter politikerne har overvejet de indsigelser, der er indkommet i forbindelse med offentlighedsfaserne, (stadig) utilfreds med politikernes beslutninger om planlægningens indhold, kan man evt. lade det komme til udtryk ved næste kommunevalg. Man kan nemlig ikke klage over planlægningens indhold, idet klagesystemet som hovedregel kun muliggør klager over retlige (legalitetsmæssige) forhold.

Planlægningens politiske karakter siden planlovsreformen i 1970'erne indebar, at den processuelle retssikkerhed (eller den repressive retsbeskyttelse), dvs. klageadgangen, blev "svækket". Der skete som konsekvens af planlægningens politiske karakter en indskrænkning af klagemålets genstandsfelt til rent retlige (legalitetsmæssige) spørgsmål, og det gælder både planernes indhold, tilvejebringelse og efterfølgende administration. At planlægningen opfattes som et sæt af politiske – og ikke retlige – beslutninger betyder også noget for, hvordan lovgivningen blev udformet og formuleret: Stort set alle lovhjemler i dansk planlovgivning stiller de kommunale planmyndigheder ret frit med hensyn til at beslutte planernes indhold. De indeholder ingen (eller kun meget få) bindinger for kommunens planskøn eller forvaltningsmæssige skøn. Når kommunerne således er meget frit stillet, får potentielle klagere, der er uenige i kommunens politiske skøn (planlægning) ingen eller kun meget begrænset anledning til at påklage planlægningen. De eneste legalitetsmæssige forhold, der evt. kan påklages, er spørgsmål om hjemmel, overholdelse af forvaltningsretlige grundsætninger, fortolkningsskøn (fx om den dispensation fra en lokalplan er i strid med "planens principper", jf. Planloven § 19) o. lign. Men dansk planlovgivning giver altså klagere relativt få muligheder for at "sætte krogen i", fordi de kommunale planmyndigheder er stillet ret frit.

Næsten alle har ret til at klage, men altså kun over retlige spørgsmål – ikke over planernes politiske indhold eller politiske beslutninger i forbindelse med implementeringen heraf. Det tilsvarende er i hovedsagen tilfældet i natur- miljø- og areallovgivningen i øvrigt.

Det forhold, at der kun kan klages over retlige spørgsmål, samt det forhold, at planlægningen udarbejdes under inddragelse af borgere, virksomheder og organisationer, medfører, at der formentlig er færre klager, end der ellers ville have været. Naturligvis føler visse borgere, virksomheder og organisationer også, at deres klagemuligheder er for begrænsede, særlig i f. m. såkaldte NIMBY-projekter såsom fx vindmøller, hvor naboerne forsøger at finde administrative "fodfejl" at klage over i håb om at få adgang til at diskutere planlægningens eller beslutningens (politiske) indhold alligevel, eller i det mindste for at forsinke projektet. Men som sagt giver dansk planlovgivning altså klagere relativt få muligheder for at "sætte krogen i".

Generelt afvises "politiske klager" hurtigt, og klagen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, fx ministeren. Men i visse tilfælde forsøges der klaget over andre forhold og efter anden lovgivning. Det danske klagesystem således ikke perfekt, og i det hele taget er det danske klagesystem genstand for en del kritik og forbedringsønsker, selvom dette ikke afslører sig i sagen om Lalandia i Søndervig. Nogle af de seneste kritikpunkter er fremført af Kommunernes Landsforening (KL) – der henvises nærmere til afsnit 2.4.1.

### **Planlægning som politik, og rettidig omhu i planlægningens proces**

Lalandia-projektets realisering er i høj grad også udtryk for planlægning som en politisk proces, både nationalt og lokalt samt i relationer mellem nationale og lokale aktører. Det har været afgørende, at der i flere omgange, særligt i 2016 og 2018, er truffet brede politiske aftaler blandt partier i Folketinget om forandringer i normer, regler/lovgivning, principper og indhold for kystplanlægning. Disse aftaler er herefter blevet effektueret igennem lovændringer (2017) og landsplandirektiver (2019). Særligt i 2018 har den politiske aftale endda indeholdt en konkret fordeling af udviklingsmuligheder til kommunerne, i form af fordeling af et specifikt antal sommerhusgrunde til specifikt udpegede kommuner.

Dette illustrerer igen styrkeforholdet mellem stat og kommuner i kystplanlægningen, men som tidligere nævnt er dette ikke entydigt. Kommunerne har også haft en betydelig indflydelse på de nationale politiske aftaler, dels gennem Kommunernes Landsforening (KL), og dels gennem enkeltkommuners og lokale aktørers (såsom Ringkøbing-Skjern Kommune og den lokale initiativtager Keld Hansen) påvirkning af de nationale beslutningstagere. Dertil har Lalandia haft indflydelse på både design og rammer i aftalen i 2016 samt i forhold til den endelige tildeling af sommerhusgrunde i aftalen fra 2018.

Det viser en udstrakt grad af tillid til dette politiske aftalesystem, som i sin essens er sociokulturelt baseret, at både Ringkøbing-Skjern Kommune og Lalandia efter aftalernes indgåelse begynder at handle i fuld tiltro til, at aftalerne også effektueres igennem lovændringer og landsplandirektiver. Der disponeres tidligt betydelige ressourcer hos kommunen og Lalandia før det planretlige grundlag er på plads. Kommunen begyndte allerede i 2017 at foruddiskontere en udvikling med feriecenteret og et stort antal nye "ferieboliger" i deres planlægning af nye lokale trafikprojekter. Og umiddelbart efter 2018 aftalens indgåelse, men før det nødvendige landsplandirektiv var på plads, begyndte både kommunen og Lalandia, "for egen regning", at detailplanlægge for Lalandia-området. Med andre ord et "betinget" planarbejde.

Også lokalt i Søndervig og Ringkøbing-Skjern Kommune ses tydelige udtryk for planlægning som politik og betydningen heraf for resultaterne. Borgere, virksomheder og organisationer inviteres tidligt med i politikdannelse og formulering af indholdselementer i både strategier, planer og projekter. Allerede fra 2006 inviterer Keld Hansen eksempelvis den lokale afdeling af Danmarks Naturfredningsforening med til at definere indholdselementer i sine feriecenterplaner – elementer som 14 år senere anvendes af kommunen overfor Lalandia. Undervejs har den lokale beboerforening årligt været med i diskussionen af de samme planer.

På samme måde har kommunen lyttet sig frem til borgerønsker. Ikke hele tiden, idet der i mange år havde været uløste trafikale problemer i Søndervig området, men da det blev alvor, var kommunen villig til at supplere den kommende Lalandia planlægning med en række nye projekter for at imødekomme kritik. Dette vidner om en tendens til at anvende sådanne politiserede dele af planlægningen som en tidlig afstemning af potentielle interessekonflikter.

Det vidner også om planlægning med "rettidig omhu" og en forståelse af nødvendighed for samtidighed i aktiviteter. Man kan eksempelvis tale om en rettidig omhu hos

kommunen, når man samtidig med den endelige afklaring af det planretlige grundlag på højere niveau (i landsplandirektivet) så det formålstjenstligt at sikre så hurtigt en proces som muligt for de berørte parter i Lalandia-projektet.

Når planlægningen ikke bare skal regulere, men også facilitere udviklingskræfter, så kræver det tilstedeværelse af planlægningens politikere og forvaltere på tidspunkter længe før planlægningen bliver til formelle lovbundne planprocesser. Planprocessen starter fra den første idé finder fodfæste.

Som konsekvens af de politiske processer og den rettidige omhu forløb den formelle og lovbundne kommune- og lokalplanproces i 2019-2020 ganske hurtigt og smidigt, og som nævnt uden at der blev indgivet én eneste klage.

### **Den lokale iværksætter og ildsjæl**

Det har haft en helt afgørende betydning for Lalandia-projektet, at der har været en lokal "fødselshjælper" til stede, Købmand Keld Hansen i Søndervig. Keld Hansen har evnet at holde fast i grundidéen om et feriecenter, men Keld Hansen (og senere Lalandia) har også vist sig fleksibel undervejs med hensyn til at tilpasse projektet til skiftende omstændigheder. Lalandia havde med stor sandsynlighed ikke kunnet etableres i Søndervig uden Keld Hansens forarbejde med at udbrede idéen i lokalbefolkningen og afstemme potentielle interessekonflikter. Dertil havde Keld Hansen i forvejen købt det meste af det areal, der skulle bruges.

Også efter Lalandia trådte til, fortsatte Keld Hansen med at arbejde hårdt for projektets realisering, bl.a. gennem vedholdende at invitere beslutningstagere til Søndervig. Det er sandsynligt, at det har givet projektet en ekstra "værdi", at det derved har kunnet demonstrere en lokal indlejring. Så vidt ses har Keld Hansens engagement og interesse i "stedets bedste" (og ikke kun i at maksimere det økonomiske udbytte af sine egne investeringer) tilført projektet både en fremdrift og en troværdig målsætning om at ville fremme Søndervig-områdets udvikling.

### **Et område med begrænsede planlægningsmæssige bindinger – ikke så meget at beskytte (både natur og jord)**

Endelig havde det også betydning, at selve projektarealet fremstod stort set uden natur- og miljøværdier. Der var ingen betydelige miljømæssige bindinger på arealet, som skulle overvindes. Dertil var arealet også som landbrugsjord af ringe værdi.

Det var derfor alene arealets beliggenhed indenfor kystnærhedszonen, og den manglende statslige opbakning til at få status som sommerhusområde, der i mange år stod i vejen for projektet.



## 6. Referencer

I rapporten indgår referencer til love, bekendtgørelser om love, o.lign. så vidt muligt i teksten eller i fodnoter.

### Litteratur

Andersen, Bendt (1975) *Politik og retsbeskyttelse ved den fysiske planlægning*, Nordisk Administrativt Tidsskrift, nr.4.

COWI (2019a) *Miljøvurdering af lokalplan nr. 451 og tillæg nr. 33 til kommuneplan 2017-2029 – for et område til rekreative formål og sommerhusområde ved Søndervig*. Miljørapport, 2. oktober, COWI.

COWI (2019b) *Miljøkonsekvensvurdering (miljøvurdering af konkret projekt) - Lalandia i Søndervig*. Afgrænsningsrapport, 30. april, COWI.

Erhvervsstyrelsen (2017) *Omlacering og udlæg af nye sommerhusområder i kystnærhedszonen*, Faktaark og vejledning, Planlægning og Byudvikling, juni, Erhvervsstyrelsen.

Erhvervsstyrelsen (2020) *Udkast til vejledning om udlejning af sommerhuse m.v. har til formål at skabe klarere rammer for udlejning af sommerhuse m.v.*, september, Erhvervsstyrelsen.

Hansen, C. J. (udkommer 2021) *Planlægning i kystområder i Danmark – kampen mellem beskyttelse og benyttelse*, bogbidrag i PlanCoast, Universitetsforlaget, Norge.

Kommunernes Landsforening (2015) *Danmark i vækst og balance – 32 konkrete løsningsforslag for den fysiske planlægning*, marts, Kommunernes Landsforening.

Kommunernes Landsforening (2020) *KL's forslag til forbedring af klagesagsbehandlingen ifbm. lokale udviklingsprojekter*, notat, Kommunernes Landsforening.

Naturstyrelsen (2011) *Dialogforum om turismeplanlægning*, Naturstyrelsen.

Partnerskab for Vestkystturisme (2018) *Udviklingsplan for Vestkysten – en fælles ambition for turismen frem mod 2025*, Partnerskab for Vestkystturisme.

Regeringen (2014a) *Aftale om vækstplan for dansk turisme*, juni, Regeringen.

Regeringen (2014b) *Danmark i arbejde – Vækstplan for dansk turisme*, januar, Regeringen.

Regeringen (2016) *Danmark i bedre balance – Bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet*, politisk aftale mellem regeringen, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti. Juni, Regeringen.

Regeringen (2018) *Udlæg af sommerhusområder og styrket naturhensyn*. Politisk aftale 19. december mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti, Regeringen.  
([https://em.dk/media/12236/aftale\\_udlaegsommerhusomraader\\_final.pdf](https://em.dk/media/12236/aftale_udlaegsommerhusomraader_final.pdf)).

Ringkøbing-Skjern Kommune (2008) *Lokalplan nr. 200 For et område til ferie- og fritidsformål ved Howig Klitvej, Søndervig*, Ringkøbing-Skjern Kommune.

Ringkøbing-Skjern Kommune (2018) *Kom til præsentation af trafikløsningerne for Søndervig*, Nyhedsbrev, 21. februar, Ringkøbing-Skjern Kommune.

Ringkøbing-Skjern Kommune (2019a) *Anmodning om igangsættelse af plangrundlag for Lalandia Søndervig*, Beslutningsreferat, 9. april, Teknik- og Miljøudvalget, Ringkøbing-Skjern Kommune.

Ringkøbing-Skjern Kommune (2019b) *Debatoplæg for Lalandia i Søndervig. Debatoplæg om miljøvurderinger, lokalplan nr. 451 og tillæg nr. 33 til Kommuneplan 2017-2029 for Ringkøbing-Skjern Kommune*, maj, Ringkøbing-Skjern Kommune.

Ringkøbing-Skjern Kommune (2019c) *Lokalplan for et område til sommerhusformål og feriecenter ved Søndervig (Lalandia) - behandling af ideer og forslag*, Beslutningsreferat vedr. pkt. 2, 25. juni, Økonomiudvalget, Ringkøbing-Skjern Kommune.

Ringkøbing-Skjern Kommune (2019d) *Forslag til Lokalplan nr. 451 for et rekreativt område og sommerhusområde ved Søndervig*, september, Ringkøbing-Skjern Kommune.

Ringkøbing-Skjern Kommune (2019e) *Planforslag for et rekreativt område og sommerhusområde ved Søndervig*, Beslutningsreferat vedr. pkt. 7, 10. oktober, Byrådsmøde, Ringkøbing-Skjern Kommune.

Ringkøbing-Skjern Kommune (2019f) *Ringkøbing-Skjern Kommune vil have flere sommerhuse til udlejning*, Nyhedsbrev 12. december 2019, Ringkøbing-Skjern Kommune.

Ringkøbing-Skjern Kommune (2020a) *Lokalplan nr. 451 for et rekreativt område og sommerhusområde ved Søndervig*, Ringkøbing-Skjern Kommune.

Ringkøbing-Skjern Kommune (2020b) *Projekttilladelse og Miljøvurderingsrapport for Lalandia i Søndervig*, Ringkøbing-Skjern Kommune.

Ringkøbing-Skjern Kommune (2020c) *Tillæg nr. 33 til Kommuneplan 2017-2029, for et rekreativt område og sommerhusområde ved Søndervig*, Ringkøbing-Skjern Kommune.

Ringkøbing-Skjern Kommune (2020d) *Udviklingsplaner for Hvide Sande og Søndervig ligger klar*, Nyhedsbrev 2. april, Ringkøbing-Skjern Kommune.

Ringkøbing-Skjern Kommune (2020e) *Vedtagelse af plangrundlag for et rekreativt område og sommerhusområde ved Søndervig*, Beslutningsreferat vedr. pkt. 3, 18. februar, Byrådsmøde, Ringkøbing-Skjern Kommune.

Sørensen, M. T. & Christensen (2020), F. K. i: Erwin Hepperle et.al. (eds.). *Methods and Concepts of Land Management - Diversity, Changes and New Approaches*. Zürich: vdf Hochschulverlag, p. 93-105. ([https://vdf.ch/methods-and-concepts-of-land-management-e-book.html?collection\\_id=31](https://vdf.ch/methods-and-concepts-of-land-management-e-book.html?collection_id=31)).

Videncenter for Kystturisme (2012a) *Oplevelsesbaseret Kystturisme. Tværregional ansøgning til den konkurrenceudsatte pulje*. Videncenter for Kystturisme.

Videncenter for Kystturisme (2012b) *Udvælgelse af 20 særlige feriesteder til projekt "Oplevelsesbaseret Kystturisme"*. Videncenter for Kystturisme.

## **Interviews**

2 planlæggere og sagsbehandlere fra Erhvervsministeriet

2 fra Ringkøbing-Skjern kommune (Planchefen og en planlægger)

2 direktører fra Lalandia (en fra Lalandia Søndervig A/S og en fra Lalandia A/S)

Købmand Keld Hansen i Søndervig (grundejer og developer)

Tillväxtanalys har regeringens uppdrag att analysera och utvärdera statens insatser för att stärka Sveriges tillväxt och näringslivsutveckling. Genom vår kunskap bidrar vi till att effektivisera, ompröva och utveckla politiken

I vårt arbete fokuserar vi på avgörande frågor för tillväxten i en öppen och kunskapsbaserad ekonomi som Sverige. Våra analyser och utvärderingar baserar sig på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Sakkunniga medarbetare, unika databaser och utvecklade samarbeten på nationell och internationell nivå är viktiga tillgångar i vårt arbete. För att göra våra kunskapsunderlag relevanta och använda för vi en kontinuerlig dialog med dem som berörs.

Tillväxtanalys finns i Östersund (huvudkontor) och Stockholm.

Den kunskap vi tar fram tillgängliggör vi på [www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se). Anmäl dig gärna till vårt nyhetsbrev för att hålla dig uppdaterad om våra pågående och planerade analys- och utvärderingsprojekt. Du kan även följa oss på LinkedIn.



**Tillväxtanalys**  
Studentplan 3, 831 40 Östersund  
Telefon: 010-447 44 00  
E-post: [info@tillvaxtanalys.se](mailto:info@tillvaxtanalys.se)  
Webb: [www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)