



9. Planlægning i kystområder i Danmark – kampen mellem beskyttelse og benyttelse

Carsten Jahn Hansen

Sammendrag De danske kyster har i årtier været godt beskyttet mod forskellige slags udnyttelse. I de senere år er beskyttelsen kommet under pres for at tilgodese udviklingsbehov, og det har ført til lempelser i Planloven. Dette kapitel belyser udviklingen i kystplanlægning i Danmark med fokus på forandringer i planlægningens diskurser, rammer og lovgivning. Det vises, at kystplanlægningen er i en tilstand af opbrud, hvor stat og kommuner forsøger at finde frem til nye former for planlægning og plankultur.

Nøgleord kystplanlægning | plankultur | beskyttelse og benyttelse | liberalisering | Danmark

Abstract For decades, Danish coasts have been well protected from various kinds of use. Recently, this protection has come under pressure from development needs, and this has led to an easing of restrictions. This chapter illuminates the development in Danish coastal planning by focusing on changes in planning discourses, frameworks and legislation. It shows how coastal planning is in a phase of transformation, where the state and municipalities are searching for new forms of planning and planning culture.

Keywords coastal planning | planning culture | protection and use | liberalisation | Denmark

9.1 INTRODUKTION

De danske kyster har i mange årtier været godt beskyttet mod bebyggelse og anden udnyttelse. Store dele af de danske kyster betragtes som en forholdsvis uberørt og autentisk del af den danske natur. Allerede i 1937 besluttende Folketinget, at kyster

og strande skulle være åbne og naturlige for befolkningen og turisterne, og at der skulle være forbud mod byggerier fra vandkanten og 100 meter ind i landet. I 1994 besluttedes det, at denne *strandbeskyttelseslinje* skulle udvides til 300 meter. Strandbeskyttelseslinjen opfattes som en *forbudszone* med hjemmel i Naturbeskyttelseslovens § 15, som præciserer, at der ikke må foretages ændring i tilstanden af strandbredder eller af andre arealer, der ligger mellem strandbredden og strandbeskyttelseslinjen. Dertil blev *kystnærhedszonen* introduceret i 1981 og indarbejdet i Planloven fra 1994 med henblik på at sikre friholdelse 3 km ind i landet for bebyggelse og anlæg, som ikke var afhængige af kystnærhed. Kystnærhedszonen opfattes som en *planlægningszone*, hvor der gælder særlige regler for kommunernes planlægning.

I de senere år er strand- og kystbeskyttelsen kommet under pres. Udviklingsaktører og kommuner har ytret ønske om bedre muligheder for turismeudvikling og bosætning ved kysterne. Kommunernes Landsforening (KL) har hævdet, at «Planloven giver ikke tilstrækkelig vide rammer for udviklingen af de mange byer, der ligger tæt ved vandet.»¹ Påstanden skal ses i lyset af, at mange kystområder ikke har oplevet den fremgang, som kan ses i storbyerne – nogle områder har reel demografisk og økonomisk tilbagegang. Dertil er der sket ændringer i styringen og planlægningen af arealanvendelsen, hvor kommunerne siden strukturreformen i 2007 har fået et større ansvar, herunder for planlægningen i det åbne land og ved kysterne. Debatten har ført til lempelser i lovgivningen og nye statslige og kommunale initiativer for udvikling og planlægning i kystområderne.

Dette kapitel er empirisk baseret, men det benytter sig også af begreber, der har vist sig at have betydning for styring og planlægning af kystområder i Danmark, herunder plankulturen. Planlægningspraksis og plankultur kan være udtryk for eller påvirke mange forhold, såsom samfundsmæssige diskurser, lovgivning, politisk-administrative strukturer og traditioner, økonomi, planredskaber og -produkter. Stedets fysisk-funktionelle geografi, socioøkonomiske forhold og demografi har også stor betydning for planlægning og plankultur.² Det betyder, at kapitlet ser på kystplanlægningens geografi, interesser/ aktører, organisering og processer, formål og opgaver samt værdier og normer forbundet med disse. Det indebærer særlig opmærksomhed på opfattelse af udfordringer og muligheder i

1 Kommunernes Landsforening, *Danmark i Vækst og balance*, København 2015, s. 7.

2 Se Hansen, C.J., «The New DNA of Danish spatial planning culture», i *Sustainable Planning Policy and Practice in the Nordic Countries*, London 2018, s. 105–121, og Knieling, J. & Othen-grafen, F. (eds.) *Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*, Farnham, UK, 2009, og Hansen, C.J., «The role of policy-making and planning cultures for sustainable transport?» *European Transport*, no. 47, 2011, s. 1–20, og Plan09, *Plan-kultur i en brydningstid*, København 2010.

kystområder, betydende ændringer af regler og instrumenter, borger- og interesseinddragelse samt udfordringer med vertikal og horisontal integration og koordination (geografisk, sektormæssigt og mellem styringsniveauer).³ Der er primært anvendt litteratur- og dokumentstudier fra forskning, myndigheder, medier og interesseorganisationer. Via tidligere studier⁴ og supplerende undersøgelser⁵ i perioden 2014–2019 er der gennemført interviews med mere end 50 aktører fra kommuner, stat, erhvervsliv og civilsamfundsorganisationer. Kapitlet indledes med en beskrivelse af kysternes rolle i udviklingen med fokus på primære interesser og udfordringer. Herefter præsenteres udviklingen i kystplanlægningen med opmærksomhed på forandringer i politiske diskurser, interessekonflikter og -alliancer, rammer og lovgivning. Endelig diskuteres og konkluderes der på forandringerne i kystplanlægningen i Danmark.

9.2 KYSTERNES ROLLE I UDVIKLINGEN OG PRIMÆRE INTERESSER I KYSTERNES BESKYTTELSE OG BENYTTELSE

Danmark er tætbeholdt, ca. 135 indbyggere pr. km² (pr. 2019), hvilket medfører en omfattende prægning fra menneskelig aktivitet på arealanvendelsen, som er fordelt på 61 pct. landbrug, 15 pct. skov, 12 pct. natur og klimatilpasning, 12 pct. bebyggelse og infrastrukturer (inkl. energi).⁶ Kysterne er den mest eftertragtede del af det danske areal.⁷ Knap 3,2 millioner ud af Danmarks 5,6 millioner indbyggere (2014-tal) bor maks. 5 km fra kysten, og ca. 1 million bor inden for blot 1.000 meter fra kysten.⁸ Kystlinjen er ca. 7.300 km, og uden for byerne præges kysterne af sandstrande, klitlandskaber, fjordlandskaber, enge, marsk, tanger, odder, skrænter, klinter og skov. Kystnaturen er dynamisk og mangfoldig, både landskabsmæssigt og geologisk. Kyststrækningerne er ofte friholdt for bebyggelse og er åbne for færdsel ned til vandlinjen, hvilket til dels skyldes, at kysterne er jævne, foranderlige

3 Dette er ikke en juridisk analyse, men en analyse med rødder i policy-, governance- og planlægningslitteratur samt fysisk-funktionel og økonomisk geografi. Kystplanlægning ses i lyset af politik, interessekonflikter og -alliancer, organiserings- og koordineringsudfordringer, samarbejdsprocesser samt udvikling i «coastal governance».

4 Se Hansen, C.J. et al., *På vej mod Stedreven Innovation? Stedskvaliteter, erhvervsmuligheder og vækst i Nordjylland*, Aalborg 2015, og Hansen, 2018, *ibid.*

5 PlanCoast-projektet.

6 Arler, F. et al., *Prioritering af Danmarks areal i fremtiden*, København 2017, s. 4.

7 Se Arler, F. et al., *Prioritering af fremtidens arealanvendelse i Danmark*, København 2015.

8 Se Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, *Næsten 1 million danskere bor under 1.000 meter fra kysten*, København 2015.

og udsat for kontinuerlig erosion.⁹ Kun Bornholm i Østersøen har faste (ujævne) klippekyster. Men det skyldes også en aktiv indsats for at beskytte kysterne mod bebyggelse samtidig med en sikring af offentlighedens adgang samt en indsats for at sikre «vildhed» i naturtilstanden, dvs. et natursyn karakteriseret ved uberørthed og ægthed.¹⁰ På trods af kysternes popularitet er det altså lykkedes at bibeholde store dele af kyststrækningerne som den mest oprindelige og uberørte naturtype i Danmark. De danske kyster er internationalt betydelige i kraft af stor variation og unikke levesteder for truede dyre- og plantearter samt muligheder for at kunne aflæse tidligere tiders geologiske processer¹¹. Kystzonen rummer desuden værdifulde kulturmiljøer i form af købstæder, havne og fiskerlejer, der vidner om en mangeartet og særlig kystkultur.¹² Historisk har landskabet bag strandområderne og nær kysten i højere grad været præget af menneskelig aktivitet, såsom til fiskeri, søfart, handel og landbrug¹³, men i dag er anvendelsen mere karakteriseret ved rekreation og fritidsaktiviteter. Dette ses i udviklingen i antal sommerhuse, fra 40–50.000 omkring 1950 til ca. 150.000 i midt-1970'erne¹⁴ og videre til ca. 222.000 i 2014, med ca. 165.000 sommerhuse inden for 1.000 meter fra kysten.¹⁵ Sommerhusområder dækker i dag 1,2 pct. af Danmarks areal, hvilket ikke ville udgøre noget større problem, hvis ikke de netop var placeret i de mest attraktive områder ved kysten, hvor mange forskellige interesser kæmper om pladsen.¹⁶

Kystområderne har således oplevet store forandringer. Tilbagegangen i traditionelle kyst erhverv og strukturforandringer i landbruget har medført funktionstøning i mange lokalsamfund. På den anden side er mange af disse samfund blevet omdannet til kulturelle og sociale fællesrum af betydning, også for indlandsbefolkningernes livskvalitet. Det er nu lokaliteter, som rummer folk, der typisk arbejder i byerne, eller de er blevet til turistområder med stor sæsonmæssig skævhed i aktivitet.¹⁷ Samtidig betyder urbaniseringen, at visse kystområder væk fra de større

9 Se om de danske kysters foranderlighed og erosion samt kystbeskyttelse i Miljø- og Fødevareministeriet, *Kystanalyse*, København 2016.

10 Se Møller, P.G. et al. (eds.) *Foranderlige landskaber. Integration af natur og kultur i forvaltning og forskning*, Odense 2002, og Arler, F. et al., 2015, *ibid.*, s. 26.

11 Miljøministeriet, *Planlægning i kystnærhedszonen*, København 2003, s. 7.

12 Se Anker, H.T., *Integreret kystzoneforvaltning i Danmark. Konklusioner og perspektiver*, København 1999, s. 4, og Madsen, J. et al., «Integreret kystzoneforvaltning – en udfordring for dansk forvaltningspraksis og forskning», i Møller, P.G. et al. (eds.), 2002, *ibid.*

13 Se Holm, P., «Kystens erhverv og bebyggelse, 1500–2000: Bidrag til kulturhistorisk bygdeinddeling af Danmark», i *Aktører i landskabet*, Odense 2000, s. 179–208.

14 Se Landsplansekretariatet, *Arealplanlægning – status og problemstillinger*, København 1974.

15 Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, *ibid.*

16 Arler, F. et al., 2015, *ibid.*, s. 31.

17 Madsen, J. et al., 2002, *ibid.*, s. 62.

byer oplever stagnation eller tilbagegang i befolkningstallet, og ofte også forskydning i demografi mod relativt færre unge, færre i den erhvervsaktive alder og flere ældre. Disse forandringer har medført pres på udviklingsforståelser og politik for kystområderne, der italesættes som et spørgsmål om økonomisk og social overlevelse. Private udviklingsaktører, kommuner samt turismeorganisationer har udtrykt interesse i bedre muligheder for attraktiv bosætning, turismeudvikling og plads til nye typer rekreative udnyttelser ved kysterne. Landbruget har fortsat en stor arealmæssig betydning i kystnærhedszonen, men strukturforandringer har medført, at lokalsamfund ikke er så økonomisk og socialt afhængige af landbrugserhverv som tidligere. Samtidig har naturbeskyttelses- og kulturarvsinteresser udtrykt bekymring for, at både bosætnings-, turisme- og landbrugsudviklingen skal få negative konsekvenser for natur- og kulturværdier samt for indtrykket af åbenhed og uberørthed. Her spiller Danmarks Naturfredningsforening (DN, Danmarks største grønne organisation med 130.000 medlemmer) en særlig rolle – DN fokuser bl.a. på naturbeskyttelse, bæredygtighed og adgang til kyster, og den kan som den eneste borgerbaserede forening rejse fredningssager. Endelig påvirkes kysterne i et stigende omfang af klimaforandringer, særligt oversvømmelser og erosion, hvilket har skabt øget lokal interesse for kystsikring blandt jord- og sommerhusejere, mens naturinteresser peger på, at kysterne skal have lov til at erodere naturligt. Her kan sommerhusejere stå i et dilemma mellem kystbeskyttelse samt både beskyttelse og benyttelse af naturværdier. Kysterne i Danmark er derfor skueplads for mange konkrete interessekonflikter og -alliancer mellem beskyttelse og benyttelse samt i forhold til kysternes fremtidige rolle i den bredere socialkulturelle og økonomiske udvikling.

Generelt ser det ud til, at interessen for nye udviklingsaktiviteter i kystområder blandt investorer, borgere og kommuner medfører eller afspejler et øget pres på mange myndigheder, plansystemet, planlovgivningen, naturbeskyttelseslovgivningen mv. Dertil er interessekonflikterne kontinuerligt en udfordring for både vertikal integration og koordination mellem stat og kommuner samt horisontalt mellem sektorer. Alene fordelingen af kystrelaterede opgaver blandt statslige aktører illustrerer, hvor kompleks udfordringen kan være.¹⁸ Erhvervsministeriet overtog i 2015 ansvaret fra Miljøministeriet for Planloven, inkl. landsplanlægning, landdistriktpolitik og ansvar for regler om kystnærhedszonen. Miljø- og Fødevarerministeriet (inkl. Naturstyrelsen) varetager dog fortsat en række interesser med relevans for kysterne og havet: naturbeskyttelse, Natura 2000, miljøplanlægning, havstrategi, vandplanlægning, råstoffer, nationalparker, landbrug, skovene, land-

18 Følgende eksempler på kystrelateret opgavefordeling mellem statslige aktører er fra før regeringskiftet i juni 2019. Se desuden Anker, H.T. et al., *Forvaltning af kystzonen. Rammer, udfordringer og scenarier*, København 2014.

distriktsprogram etc. Som led heri tager Kystdirektoratet sig bl.a. af klitfredning, strandbeskyttelse og statens højhedsret over søterritoriet. Klimaforandringer og -påvirkning af kysterne er her et særligt fokus. Herudover varetager en række andre ministerier interesser af betydning for kysterne, såsom energi, transport til lands, søfart, havne, fortidsminder, andre forhold vedr. klima. Mange statslige interesser i infrastruktur kan være i konflikt med beskyttelses- og naturværdier. Trods mange forskelligartede nationalt dominerede sektorinteresser og -aktører fremstår rammerne om kystplanlægningen på land i dag (2019) relativt integreret, historisk set, på tværs af sektorerne. Det skyldes bl.a., at kommunerne efter 2007 har skullet varetage planlægning i kystnærhedszonen som led i kommuneplanlægningen, dvs. som led i den sammenfattende fysiske planlægning for hele kommunens territorium. Kommunerne oplever derfor udfordringerne med sektorintegration på nært hold, men de har altså i dag også et planlægningsinstrument indrettet til håndtering af dette. Kommuneplanen virker endvidere som instrument til vertikal integration mellem staten og kommunen, idet kommunen er forpligtet til at integrere de nationale interesser i kommuneplanlægningen, også for kystområderne. Dette medfører, at kommunen i dag står centralt i diskussioner mellem beskyttelse og benyttelse samt nationale og lokale interesser i kystnærhedszonen. Her er kommunerne, som nævnt, ofte også interesseret i at fremme lokale udviklingsinteresser af mere økonomisk og social karakter, såsom turisme og bosætning. Det er udviklingen i disse diskussioner, og deres påvirkning af planlægningen, som er i fokus i næste afsnit.

9.3 UDVIKLINGEN I KYSTPLANLÆGNINGEN – FORANDRINGER I PLANLÆGNINGS DISKURSER, RAMMER OG LOVGIVNING¹⁹

Der har historisk været eksempler på reguleringsmæssig aktivitet for danske kystområder igennem århundreder, særligt mht. sandflugt. Det første forbud mod at ødelægge klitvegetation er helt tilbage fra 1539. Sandflugtsloven blev etableret i 1867 for at bekæmpe sandflugt, som kunne være omfattende og sommetider alt-ødelæggende for lokalsamfund fra 1500-tallet og op i 1800-tallet.

¹⁹ Dette afsnit fokuserer på betydningsfulde skift i værdier, italesættelser, politik, lovgivning, plan typer og planlægningstilgange med relevans for kysterne. Der ses ikke nærmere på tilladelser, dispensationer og detaljeret administration af lovgivningen. Der vil være fokus på udviklingen inden for kystnærhedszonen og strandbeskyttelseslinjen, idet dette er særligt illustrativt for forandringerne i kystplanlægningens diskurser mv. i Danmark. Regulering på søterritoriet og kystbeskyttelse indgår ikke, primært fordi det ville være for omfattende for dette bogkapitel, men også, fordi Danmark endnu ikke har et system for arealplanlægning på søen/havet som i Norge.

Tabel 9.1 Milepæle og ændringer i kystplanlægning og -forvaltning, inkl. ændringer i plansystemet²⁰

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. Landsbyggeloven af 1960 gav amterne adgang til at forbyde udstykninger og sommerhusbebyggelse uden at yde erstatning
1960'erne	Landsplanudvalg samt by- og landzoner	Zoneplan 1962 foreslår opdeling af Danmark i fire zoner. Lov om By- og Landzoner 1969 mhp. at friholde det åbne land for planløs bebyggelse
1969–1977	Reform af plansystemet og udvikling af planlove	Strukturreform 1970. Opbygning af hierarkisk plansystem med national, regional, kommunal og lokal planlægning gennem flere planlove. Mere detaljeret zoner. Indarbejdning af fokus på kysterne
1972	Sommerhusloven	Begrænsning af udlejning og udenlandsk ejerskab af sommerhuse i Danmark
1977–1991	Landsplandirektiver / cirkulærer. Statslig indgriben og nye restriktioner	«Sommerhuscirkulæret» 1977 forbød udlæg af nye sommerhusområder 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 samles i Planloven
1994	Kystcirkulæret fra 1991 indarbejdes som et kapitel i Planloven. Naturbeskyttelsesloven ændres	Planlægning i kystnærhedszonen blev ophøjet til planlovgivning. Eksisterende byzoner blev undtaget fra kystnærhedszonen. Naturbeskyttelsesloven blev ændret – udvidelse af strandbeskyttelseslinjen til 300 m. Der blev nedsat en strandbeskyttelseskommission til udmøntning af denne i de følgende år
2002–2007	Strukturreform og reform af plansystemet – regionplanen fjernes	Regionplanudvalget 2002–2003, 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

År	Milepæle / ændringer	Beskrivelse og konsekvenser for kystplanlægning
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. Forsøgsprojekter ved kysterne fra 2015. Planloven flyttes i 2015 fra Miljøministeriet til Erhvervsministeriet. Udpegning af udviklingsområder i kystnærhedszonen i 2018–2019.

Sandflugtsloven dannede udgangspunkt for klitfredning, som i 1992 blev skrevet ind i Naturbeskyttelsesloven. Sandflugtsproblemer er generelt kommet under kontrol og har ikke væsentlig betydning for de forandringer, der diskuteres i dag. I begyndelsen af 1900-tallet opstod diskussioner om behov for at sikre almenhedens adgang til kysterne og for regulering af det åbne land. Borgerne dannede Danmarks Naturfredningsforening (DN) i 1911 for at beskytte naturen og sikre borgerne adgang til naturen, herunder kysterne. I samspil med en politisk konstatering af tiltagende industrialisering og byvækst medvirkede denne borgerlige naturinteresse til den første naturfredningslov i 1917.²¹ I 1937 etableredes et af de mest betydningsfulde elementer i regulering af de danske kyster. I en ændring af Naturfredningsloven blev indført en strandbeskyttelseslinje på 100 m og bestemmelser om uhindret færdsel til fods, men ikke ophold, på og langs med strandene. Dette markerede en fortsat øgning i borgernes og politikernes interesse for rekreative oplevelser og naturbeskyttelse.

9.3.1 Grundsten til dansk plantradition

Året efter, i 1938, fik Danmark sin første «brugbare» byplanlov, hvorefter købstæder med over 1.000 indbyggere skulle udarbejde en byplan.²² Det fik betydning for planlægning af havne, og derved etableredes en første dansk udgave af en sammenhængende fysisk-funktionel og arealorienteret planlægning. Selvom betydningen for kysterne umiddelbart var begrænset, fik det afgørende indflydelse på

20 På baggrund af egen research i primærkilder samt i Anker et al., 2014, *ibid.*, og Miljøministeriet, 2003, *ibid.*, og Hansen, C.J., 2018, *ibid.* For oversigt over lovgivning i kystområderne, se Kystdirektoratet, *Regulering i kystzonen*, København 2016, og Anker et al., 2014, *ibid.*

21 Se Regionplanudvalget *Planlægning i kystnærhedszonen og den kystnære del af havet*, København 2003, og Miljøministeriet, 2003, *ibid.*, s. 17.

22 Gaardmand, A., *Dansk byplanlægning 1938–1992*, København 1993, s. 24.

den danske plantradition helt frem til i dag. Der blev etableret en planlægningstilgang, der kunne forene det oversigtlige og foreløbige med det endelige og bindende, arbejde fleksibelt og løbende med nye hensyn i et tværgående perspektiv samt tillod lokal indsigt og lokale/kommunale frihedsgrader. Samtidig kunne disse rådighedsindskrænkelse ske uden erstatning til grundejerne, medmindre der skulle eksproprieres. Som sådan blev dette afgørende, endog symbolsk, for opfattelsen af behovet for og værdien af kommunalt selvstyre og lokalt tilpasset regulering.²³ Dette blev i 1949 fulgt op med Byreguleringsloven, som fik til formål at regulere uønsket byvækst og friholde arealer i det åbne land for bebyggelse inden for udpegede udviklingsområder. Dette medførte øget opmærksomhed på samordning, og at «planlægning skulle bl.a. være med til at sikre en interesseafvejning mellem de modsatte hensyn»²⁴ – et koordinerende og integrerende aspekt, som også i dag regnes for en væsentlig del af dansk plantradition, særligt i kommuneplanlægning.

9.3.2 Etablering af plansystemet

Omkring 1960 skete der meget i dansk planlægning, som senere fik betydning for kystplanlægningen. I åbne landområder og bag ved kysternes strandbeskyttelseslinjer havde fredninger indtil da været det primære arealreguleringsinstrument. I Landsbyggeloven fra 1960 fik amterne adgang til at nedlægge forbud mod udstykninger og sommerhusbebyggelse uden at yde erstatning. Det hindrede dog ikke den generelle tendens til fortsat udbygning af sommerhuse ved kysterne. De første skridt til et egentligt plansystem blev taget, da Landsplanudvalget (nedsat 1961) i 1962 præsenterede en zoneplan, som foreslog Danmark opdelt i fire zoner: i) by- og industriudviklingsområder, ii) interesseområder for disse, iii) interesseområder for sommerhusbebyggelse og fredning (inkl. de fleste kystområder) og iv) landbrugsområder. Planen blev livligt debatteret, men også mødt af en borgerlig planfjendtlighed og værdikamp. Omfattende urbanisering og boligudbygning igennem 1960'erne førte dog til en øget forståelse af behovet for mere offentlig regulering og planlægning. Mange byer voksede på tværs af kommunegrænser, og der blev italesat et behov for «én by, én kommune». Dette førte gennem frivillighed og kommissionsarbejde i 1960'erne, samt strukturreformen i 1970, til en reduktion i antal kommuner fra knap 1.400 til 277 og i antallet af amter fra 23 til 14. Det førte endvidere til Lov om Naturfredning og Lov om By- og Landzoner i 1969 samt opbygning af et egentligt plansystem gennem Lovene om Lands-, Region- og

23 Gaardmand, *ibid.*, s. 24–25.

24 Miljøministeriet, 2003, *ibid.*, s. 18.

Kommune- og lokalplanlægning i perioden 1969–1975. Der blev herved etableret et planhierarki, hvor lavere rangerende planer skulle indordne sig efter retningslinjer og bestemmelser i højere rangerende planer. Princippet var en sammenfattende, ligelig og rationel fysisk-funktionel tilgang, der bl.a. skulle introducere en stærkere statslig og regional rammestyring samtidig med nye offentlighedsprocedurer på alle niveauer. Dette gav et stærkt afsæt for udvikling og koordinering af kystplanlægning i de følgende år, særligt igennem etablering af regionplanlægning. Samtidig medførte Danmarks indtræden i EU (dengang EF, Det Europæiske Fællesskab), at der blev etableret en særregel, der hindrede udenlandske borgeres adgang til at opkøbe sommerhuse i Danmark og begrænsede den erhvervsmæssige udlejning af sommerhuse («Sommerhusloven»). Formålet var at undgå øget pres på og opkøb i kystområderne og at sikre, at almindelige borgere i Danmark fortsat kunne erhverve et kystnært sommerhus.

9.3.3 Øget statslig styring

Perioden efter 1975 var præget af en betydelig statslig påvirkning og indgriben i opbygning af regionplanlægningen via landsplanredegørelser, som udtrykte «sigtelinjer og ledetråde», og landsplandirektiver, som direkte sikrede nationale interesser, særligt vedrørende kysterne. I 1977 udstedtes et landsplandirektiv, «sommerhuscirkulæret», som generelt forbød nye udlæg af sommerhusområder i kystnære områder. Dette blev i 1981 afløst af «ferie- og fritidscirkulæret», der fastlagde den geografiske afgrænsning af en beskyttelseszone på op til 3 km langs kysterne med henblik på at sikre bevaring og friholdelse af værdifulde naturområder. Den nye regionplanlægning skulle tage udgangspunkt i denne zone og inden for denne undgå yderligere udlæg af nye sommerhusområder. Kun som undtagelse, og med statslig accept, kunne der udlægges nye ferie- og fritidsanlæg ud fra samlede overvejelser om rekreativ udvikling i regionerne.²⁵ I 1991 udstedtes et landsplandirektiv om planlægning og administration af kystområderne, kaldet «kystcirkulæret», med henblik på at indføre restriktioner på byvækst i kystområderne. Her indførtes også begrebet kystnærhedszone, som i princippet svarede til den beskyttelseszone på 3 km fra 1981. I samspil med de tidligere cirkulærer blev kystcirkulæret et udtryk for en stærk statslig interesse i en helhedsorienteret planlægning for kysterne, hvilket skulle sikre kystområderne som en væsentlig natur- og landskabsressource og som attraktive til rekreative formål for offentligheden.²⁶

25 Miljøministeriet, 2003, *ibid.*, s. 19.

26 Miljøministeriet, 2003, *ibid.*, s. 20.

9.3.4 Udbygning og konsolidering af kystplanlægning

I 1992 samledes Lovene om Lands-, Region-, Kommune- og lokalplanlægning i Planloven. Der var tale om en forenkling og oprydning i planlovgivningen, men det var også et udtryk for nye værdier, idet planlægningen nu skiftede lighedsprincippet ud med formål om mangfoldighed og hensigtsmæssig udvikling. 1980'ernes lavere vækst skabte en øget lokalpolitisk efterspørgsel på at kunne agere strategisk og ud fra forskellige lokale forudsætninger, og i den forbindelse begyndte kommunerne bl.a. at betragte regionplanlægningen som unødigt restriktiv, og som en hindring for lokal udvikling.²⁷ Nationalt blev det derfor også politisk anerkendt, at de danske kyster i højere grad skulle være attraktive turistmål. Men miljø- og naturbeskyttelsesdiskurserne var samtidig særdeles stærke på tværs af partierne i Folketinget²⁸, bl.a. efter Brundtland-kommissionen, så den stærke beskyttelse af kystområderne blev fastholdt og delvis udbygget igennem 1990'erne. Det førte til, at kystcirkulæret i 1994 blev indarbejdet som et kapitel i Planloven. Kysten skulle friholdes for bebyggelse og anlæg, som ikke var afhængig af kystnærhed, dvs. at der også var plads til en «kvalitetsbetonet» og «velbegrundet» kystrelateret udvikling.²⁹ Kystnærhedszonen blev derfor fra 1994 formuleret som en planlægningszone, som omfattede kystnære arealer i landzone (byzoner blev undtaget) og eksisterende sommerhusområder. Samtidig blev Naturbeskyttelsesloven ændret, således at «forbudszonen» inden for strandbeskyttelses- og klitfredningslinjen blev udvidet fra 100 til 300 m. I sommerhusområder kunne opretholdes 100 m, mens klitfredningslinjen fortsat kunne udvides til op mod 500 m. I praksis blev der nedsat en strandbeskyttelseskommision (blandt fagfolk kaldet «gummistøvlekommissionen»), som ved syn i marken af kyststrækningen skulle fastlægge linjen præcist efter lokale forhold, og udmøntet i regionplanerne. Dette arbejde tog flere år, og de sidste ændringer trådte først i kraft (i det sidste amt) i 2003.

Ændringerne i 1994 førte således både til en styrkelse af beskyttelsen, inden for strandbeskyttelseslinjen, og til en ny formulering af planlægning i kystområderne, inden for kystnærhedszonen. Bebyggelse og anlæg i kystnærhedszonen kunne placeres, hvis der kunne argumenteres for en «særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær placering». Udgangspunktet var, at nye arealer til byzone og anlæg i landzone i kystnærhedszonen skulle lokaliseres længst væk fra kysten og helst bag ved eksisterende bebyggelse. Staten vejledte løbende amter og kommuner om dette og gav eksempler via senere publikationer. Heri betonedes, at

27 Hansen, 2018, *ibid.*, s. 110–111.

28 Danmark skulle, jf. Landsplanredegørelsen 1992, være «det rene land i Europa», og udviklingen skulle foregå på bæredygtigt grundlag.

29 Miljøministeriet, 2003, *ibid.*, s. 20.

der også skulle foretages en afvejning af alternative placeringer uden for kystzonen, og at lokalisering skulle afvejes imod væsentlige natur-, miljø- og rekreative hensyn.³⁰ Formuleringen om «en særlig planlægningsmæssig begrundelse» kan ses som eksempel på en planlægningstradition, der anerkender kommunalt selvstyre og åbner mulighed for lokalt tilpasset regulering. På den anden side har formuleringen også medvirket til uklarhed og meget forskellige opfattelser blandt staten, kommunerne og DN om, hvad dette mulighedsrum eller reguleringsbegreb indebærer.

9.3.5 Mere ansvar til kommunerne

I 1990'erne blev kommunerne i stigende grad interesserede i at hjælpe lokal vækst gennem erhvervs politik og en mere proaktiv og strategisk anvendelse af planlægningsredskaber. Det førte til fremvækst af nye lokalkommunale strategier og planer, som ikke var lovpligtige, men som opfattedes som nødvendige for bedre kommunikation og forventningsafstemning mellem især investorer og lokale myndigheder. Staten kvitterede ved at ændre Planloven i 2000, så kommunerne herefter skulle lave en planstrategi, der skulle være en slags politisk overbygning på kommuneplanen, bygge bedre bro til regionplanen og gerne vise, hvordan kommuneplanlægning kunne relatere til andre sektorer, såsom lokal turisme- og erhvervs politik. Men ønsket om strukturelle forandringer fortsatte, især fra kommunerne, som i stigende grad anså regionplanlægningen, og herunder kystforvaltningen, som unødvendigt detailstyrende, rigid og restriktiv.³¹ Efter skiftet til en liberal-konservativ regering i 2001 nedsattes i 2002 både et regionplanudvalg,³² som skulle se på forenkling og udvikling af regionplanlægningen, og en strukturkommission, som skulle diskutere myndighedsreform. Resultatet blev udmøntet i en politisk aftale i 2004 om en strukturreform, og pr. 1/1-2007 reduceredes antallet af kommuner til 98, mens amterne blev nedlagt og erstattet af 5 regioner. Samtidig blev Planloven revideret, hvilket medførte betydelige ændringer i plansystemet. Den fysisk-funktionelle og arealregulerende regionplanlægning blev reelt elimineret og primært overdraget til kommunerne, herunder ansvaret for planlægning i kystnærhedszonen (men ikke strandbeskyttelseslinjen, som staten tog sig af). De nye regioner fik til opgave at udarbejde regionale udviklingsplaner, dog kun på visionært niveau og uden arealregulerende og koordinerende redskaber af væsent-

30 Se Miljøministeriet, 2003, *ibid.*, og især Miljøministeriet, *Planlægning i kystnærhedszonen*, København 2011.

31 Hansen, 2018, *ibid.*, s. 111–112.

32 Som resulterede i publikationen Miljøministeriet, 2003, *ibid.*

lig betydning for kystudvikling.³³ Fjernelse af regional sammenfattende arealregulering medførte protester og kritik fra både planfaglige kredse, som forudså koordinationsproblemer, og fra DN, som betvivlede, at kommunerne ville være i stand til at balancere hensyn mellem beskyttelse og benyttelse af værdifulde kystområder. Ved overtagelsen af kystplanlægningen fik kommunerne dog ikke den frihed, som nogle af dem havde håbet på. De skulle nu overtage de sidste regionplaners bestemmelser for kysterne og selv forestå samordningen i kystnærhedszonen ved at forholde sig til de samme sektorlove, som tidligere blev forvaltet primært via regionplanerne, og som ofte havde en bagvedliggende statslig kontrollerende myndighed. Kort sagt forblev reglerne for kystområderne de samme, men nu med kommunerne som ansvarlige.

9.3.6 Pres for mere udvikling ved kysterne

I samme periode, fra 1990'erne og frem, blev det flere gange diskuteret, hvorledes man delvis kunne lempe specifikke regler, så man bedre kunne imødekomme kommunernes udviklingsønsker i kystnærhedszonen, uden at det ville gå ud over naturbeskyttelsen og landskabelige værdier (ofte betegnet «værdifulde kystlandskaber»). Her har reglerne vedrørende sommerhusområder bl.a. været i fokus. Eksempelvis fik miljøministeren mulighed for i 2000–2001 midlertidigt at overføre mindre arealer i sommerhusområder i kystnærhedszonen til byzone via lokalplaner. Og i 2004 vedtog regeringen en ændring af Planloven, som gjorde det muligt for miljøministeren gennem landsplandirektiver at give kommunerne lov til udlæg af nye sommerhusområder (for første gang i mange år), dog maks. 8.000 nye sommerhusgrunde, som skulle placeres bag ved de eksisterende sommerhusområder, altså væk fra kysten. Udvidelsen måtte ikke ske inden for strandbeskyttelses- og klitfredningslinjerne og måtte ikke tilsidesætte væsentlige naturbeskyttelses- og landskabelige interesser. Samtidig skulle det godtgøres, at der ville blive tale om en lokaløkonomisk effekt. Dette blev implementeret gennem flere direktiver, hvoraf det sidste blev fremlagt i 2010. Disse initiativer indikerede, at staten i perioden, også før reformen i 2007, åbnede kystnærhedszonen for ønsker fra især «udkantskommuner», dvs. kommuner væk fra storbyerne og deres opland, som oplevede stagnering eller nedgang i socioøkonomisk udvikling. Desuden blev regeringerne gennem landsplanredegørelserne i 2000 og 2003 samt dialogprojekter med kommunerne opmærksomme på, at der (igen) skulle sikres «udvikling i hele landet» og «et Danmark i balance», samt at planlægning og øvrige statslige

33 Dog undtagen vandplaner, Natura 2000 og planer for råstoffer.

initiativer måtte medvirke mere proaktivt og stedsspecifikt til dette end tidligere, også ved kysterne. Regionplanudvalgets delbetænkning fra 2003 pegede dertil eksplicit på, at der skulle være «balance mellem beskyttelse og benyttelse». Det betonedes som

«vigtigt, at den fremtidige planlægning i kystnærhedszonen kan sikre gode vilkår for erhvervsudviklingen i bl.a. landbruget, skovbruget og fiskerierhvervene, men også turismen, samtidig med at Danmark bevarer det unikke særkende, som de danske kyststrækninger udgør i Europa».³⁴

Udviklingskræfterne fik således mere plads i de dominerende politiske diskurser fra starten af 2000-tallet, hvilket medvirkede til en øget polarisering af diskussionen om balance mellem beskyttelse og benyttelse i kystområderne. For DN blev perioden fra ca. 2005 og frem eksempelvis betegnet eksplicit som en «foringelse» af naturbeskyttelsesinteresser i kystområderne, primært på grund af udlæggene til nye sommerhusområder.³⁵

Disse udviklingspolitiske spor, både lokalt og nationalt, mod identifikation af muligheder for lempelser, differentiering og liberalisering af kystplanlægningen har været fulgt og yderligere udbygget frem til i dag (2019). I 2010 fremlagde den liberal-konservative regering programmet «Danmark i balance i en global verden», som bl.a. sigtede mod flere lokale muligheder på planområdet og i yderområder. Det blev her italesat, at Planloven ofte oplevedes «som en barriere for lokal udvikling», særligt i yderområder. Hensigten var at gøre det nemmere at styrke bosætning og drive virksomhed i yderområderne, bl.a. gennem «kystturisme», «differentiering af Planloven» og «større frihed for yderområder». Man sigtede efter at hjælpe via både tilskudspuljer og ændringer i lovgivning, eksempelvis udpegedes 29 kommuner, primært kystkommuner, som skulle være omfattet af en differentieret Planlov. Dette skulle bl.a. indebære en udvidelse af de 29 kommuners muligheder til inden for kystnærhedszonen at «planlægge til gavn for erhverv, bosætning og detailhandel i.f.t. landets øvrige kommuner» og på baggrund af konkret tilladelse fra miljøministeren og *uden* særlig planlægningsmæssig begrundelse.³⁶ Disse initiativer for kystområderne nåede reelt ikke at blive gennemført i noget nævneværdigt omfang, idet regeringsmagten skiftede i 2011, hvor Danmark fik en socialdemokratisk ledet regering, som umiddelbart trak lempelserne tilbage.

34 Miljøministeriet, 2003, *ibid.*, s. 5.

35 Danmarks Naturfredningsforening, *Danmarks naturfredningsforenings kystpolitik – Frie kyster*, København 2012.

36 Regeringen, *Danmark i balance i en global verden*, København 2010.

Det blev dog hurtigt klart, at heller ikke en socialdemokratisk ledet regering kunne ignorere denne stærke vækstopolitiske diskurs om at forsøge at balancere udviklingen i landet gennem statslige initiativer. Gennem en ændring af Planloven i 2012, med fokus på «nye muligheder i landdistrikterne», fik alle kommuner, ikke blot 29, med vanskeligt stillede landdistrikter, udvidet mulighederne i landzonen. Til gengæld ophævedes lempelserne for kystområderne, hvor der *igen* skulle være en særlig planlægningsmæssig begrundelse for ny udvikling.

9.3.7 Liberalisering af planlægningen

I 2014 gendannedes en socialdemokratisk ledet regering, og udvikling af kystområderne kom igen på den politiske dagsorden, bl.a. på grund af et oplevet fald i kystturisme i årene inden. Det resulterede i et bredt forlig i Folketinget og en planlovsændring, som etablerede en forsøgsordning for kyst- og naturturisme, der i løbet af 2015 førte til ministerens udvælgelse af 10 projekter efter ansøgninger fra kommunerne. Projekterne skulle vise potentiale for udvikling af kyst- og naturturisme, ske i sammenhæng med kommunens planlægning for turisme samt være bæredygtige og tage hensyn til natur og landskab. Forsøgstilladelsen gav mulighed for at dispensere ift. både Planlovens regler for kystnærhedszonen og Naturbeskyttelseslovens regler for klitfrednings- og strandbeskyttelseslinjen. Der blev givet 10 forsøgs-tilladelser til ferieparker/resorts, strandparker/strandliv, et klithotel, et øhavscenter, et besøgscenter og en aquapark. Ordningen blev fastholdt og videreført af en ny liberal (borgerlig) regering i sommeren 2015. Samtidig blev ansvaret for Planloven, landplanredegørelser og -direktiver mv. flyttet fra Naturstyrelsen til Erhvervsstyrelsen. Samtidig gjorde den borgerlige regering det klart, at den ønskede yderligere lempelser af rammerne for udvikling og planlægning, herunder i kystområderne. Det nye regeringsgrundlag fra november 2015 talte direkte om en «liberalisering af Planloven», og at «Planloven mv. spænder ben for udviklingen lokalt».³⁷ Tidligere samme år havde KL lagt op til «et grundlæggende paradigmeskifte i planlægningen» med forslag til lempelser indenfor både strandbeskyttelseslinjen og kystnærhedszonen³⁸. Perioden 2014–2015 markerede således, at der nu var både et stærkt fælleskommunalt pres og et bredt flertal i Folketinget for lempelse af planlægningens rammer, herunder reguleringen i kystområderne. Dette fik for alvor DN til at reagere, da man nu havde mistet afgørende dele af den politiske opbakning til årtiers stærke beskyttelse af kystområderne. DN betegnede

37 Regeringen, *Vækst og udvikling i hele Danmark*, København 2015.

38 Kommunernes Landsforening, *ibid.*, s. 7.

det som «vidtgående», og at det kunne «gøre uoprettelig skade på kysterne og landskabet», og der blev sammen med mange andre naturbeskyttelsesinteresser bl.a. mobiliseret protester i starten af 2016 ved at tusindvis af mennesker «slog ring» om kysterne. Det lykkedes derved at afværge en lempelse af reguleringen inden for strandbeskyttelseslinjen.

Til gengæld fortsatte det politiske flertal sit arbejde vedrørende lempelser i kystnærhedszonen. Det førte til en bred aftale i juni 2016 mellem bl.a. regeringen og Socialdemokratiet om «Danmark i bedre balance» med henblik på en såkaldt modernisering af Planloven, som skulle medvirke til at styrke muligheder for vækst og udvikling, også i kystområderne. Det førte i 2017 bl.a. til ændringer i Planloven, som nu blev tilføjet formålsbestemmelser om vækst og udvikling. Desuden blev lagt op til nye forsøgsprojekter (op til 15), men også en oprydning i, og evt. ophævelse af, uudnyttede og uaktuelle arealreservationer til ferie- og fritidsanlæg i de kystnære områder. Dertil fik erhvervsministeren bemyndigelse til via et landsplandirektiv at udpege såkaldte udviklingsområder i kystnærhedszonen på baggrund af ansøgninger fra kommunerne. Herudover åbnedes for mulighed for udlæg af nye 6.000 sommerhusgrunde, under forudsætning af at kommunerne skulle lade områder med mindst 5.000 ubebyggede sommerhusgrunde tilbageføre til landzone, dvs. en oprydnings- og (næsten) én-til-én-arealbytteordning. Endelig åbnedes der for mulighed for, at kystkommuner kunne overføre eksisterende sommerhusområder til byzone, hvis de eksempelvis lå i tilknytning til eksisterende by. Særligt udviklingsområdernes betydning for kystplanlægningen blev diskuteret efter fremlæggelse af et forslag til landsplandirektiv i januar 2019.³⁹ Efter en ansøgningsproces foreslog staten udpegning af 91 udviklingsområder i 16 kommuner, svarende til ca. 10 pct. af hele kystnærhedszonen i Danmark. Inden for udviklingsområderne fjernedes kravet om den særlige planlægningsmæssige begrundelse, som ellers gjaldt for kystnærhedszonen. I stedet ville reglerne for landzoner være gældende, hvilket gav mere lempelige regler for planlægning af byudvikling, erhverv og anlæg, som ikke behøvede relation til kysten. Kommunerne skulle sørge for, at udviklingsområderne ikke var i konflikt med særlige landsskabs-, natur- og miljøinteresser, og dertil sikre, at områderne ikke overlappede med den samtidige udpegning af et Grønt Danmarkskort.⁴⁰ Denne differentiering af planlægning inden for kystnærhedszonen var dog ikke en ny tanke. I starten af 2000-tallet forsøgte flere amter at arbejde med en zoneinddeling af kyst-

39 Erhvervsstyrelsen, *Forslag til Landsplandirektiv for udviklingsområder i kystnærhedszonen*, København 2019.

40 Se Miljøstyrelsen, *Grønt Danmarkskort og naturbeskyttelsesinteresser. Vejledning*, København 2017.

nærhedszonen, således at de mest værdifulde kystområder skulle omfattes af forbudslignende retningslinjer, mens øvrige inddelinger kunne have varierende mindre grader af restriktioner, jo længere væk fra kysten man kom. Argumentet var ikke kun at give bedre udviklingsmuligheder i kystnærhedszonen, men også at give stærkere beskyttelse mod bebyggelse i visse områder bag strandbeskyttelseslinjen. Disse principper fandt ikke vej til lovgivningen, men de dannede i flere amter en mere differentieret praksis i retningslinjerne for den konkrete kystplanlægning, som efterfølgende også har haft betydning for kommunernes praksis og forståelse af deres kystområder. Forslaget til udviklingsområder førte til meget forskellige reaktioner. KL så de lempede muligheder for vækst og udvikling som positive, men så også gerne, at udviklingsområderne blev varetaget direkte i regi af kommuneplanlægningen. Dansk Byplanlaboratorium (en planfaglig organisation) kritiserede afskaffelsen af kravet om den særlige planlægningsmæssige begrundelse og en manglende gennemsigtighed i, hvilke kriterier for udpegelse der i stedet blev arbejdet med. DN påpegede, at udpegningerne, selv om de var «betingede», overlappede med Grønt Danmarkskort, at behovet ikke var dokumenteret, og at mange naturbeskyttede arealer alligevel indgik trods intentioner om det modsatte.

9.3.8 Uklarhed og tvivl om kystplanlægningens grundprincipper

Forslaget har således indtil videre (i medio 2019) medført en betydelig uklarhed om udviklingsområdernes planlægningsmæssige baggrund og rolle. Dette understøttes af interviews med planlæggere i en berørt kommune, Jammerbugt Kommune. Her kan planlæggerne ikke gennemskue det planfaglige grundlag for udpegningen (på kort) af de enkelte udviklingsområder i kommunens kystområder. Andre kommuner har ytret samme bekymring. Det fremstår eksempelvis uforståeligt for kommunernes planlæggere, når udpegningerne ikke følger ejendomsgrænser eller konkrete grænser for naturbeskyttede eller andre sektorbeskyttede områder. Det skaber tvivl og betyder bl.a., at man ikke over for hverken politikere, borgerne eller investorer kan forklare sig og medvirke troværdigt til at skabe en ny sammenhængende planlægningslogik, også lokalt i kommuneplanlægningen. Dertil hævder flere planlæggere og fagfolk, i lighed med Dansk Byplanlaboratorium, at begrebet den særlige planlægningsmæssige begrundelse har fungeret godt indtil nu. Begrundelsen bliver hyppigt brugt af kommunerne, og planlæggerne i Jammerbugt udtrykker, at kravet om en særlig planlægningsmæssig begrundelse i realiteten ikke har begrænset udviklingsmulighederne ved kysten i kommunen, idet udviklingsforslag i kystnærhedszonen sædvanligvis har været

relateret til kysten og/eller kystturisme (dvs. levet op til de hidtidige krav alligevel). Man har således ikke følt sig begrænset i sine udviklingsmuligheder – det, som mangler, er typisk investorer til allerede eksisterende muligheder. Eksempelvis er der fortsat mange ledige grunde tilbage fra kommunens andel i de 8.000 sommerhusgrunde, som blev udpeget i 2000-årene. Dertil har kommunen selv brugt kravet om en særlig planlægningsmæssig begrundelse over for investorer og borgere, når der var initiativer, som kommunen *ikke* selv ønskede gennemført, bl.a. af landskabelige og naturbeskyttelseshensyn. Når man alligevel selv fra kommunens side har ansøgt om udviklingszoner, skyldes det i høj grad også, at man tænker strategisk, ift. om disse zoner i fremtiden vil blive brugt som afsæt for nationale støtteordninger og fonde, samt om områderne kan blive genstand for fremtidige ændringer i regulering, som kan blive til fordel for kommunen. Diskussionen om udviklingsområderne indikerer dermed ganske tydeligt, at dansk kystplanlægning anno 2019 befinder sig i en brydningstid, hvilket vil blive diskuteret yderligere i det følgende sidste og konkluderende afsnit.

9.4 AFSLUTTENDE DISKUSSION OG KONKLUSION – FORANDRINGER I DANSK KYSTPLANLÆGNING INDEN FOR STRANDBESKYTTELSESLINJEN OG KYSTNÆRHEDSZONEN

De senere års udvikling i diskurser, rammer og lovgivning giver indtryk af, at kystplanlægningen i Danmark er i opbrud. Efter årtier med en vedvarende udbygning af beskyttelsen af natur-, landskabs- og miljøværdier er kystplanlægningen nu i stigende grad påvirket af ønsker om lempelser til gavn for nye vækst- og udviklingsinitiativer. Forvaltningen af strandbeskyttelseslinjen som en «forbudszone» er med enkelte undtagelser fortsat særdeles stærk, mens det særligt er i den planlovsdefinerede kystnærhedszone, at der i disse år sker forandringer i planlægningens forudsætninger og kultur. Der foregår en konkret kamp mellem beskyttelses- og benyttelsesinteresser, hvor der de sidste 15–20 år, og især siden etableringen af brede flertal i Folketinget fra 2014 og frem, har været øget fokus på vækst- og udviklingsdiskurser, som fremføres både nationalt og kommunalpolitisk. Det skyldes en generel fornyet politisk opmærksomhed på, at vækst og udvikling ikke af sig selv fordeler sig jævnt ud over landet. Natur- og miljødagsordenen står fortsat stærkt, men den er i højere grad bragt i en situation, hvor den helst skal medvirke til at kunne formulere udviklingspotentialer for at kunne fastholde indflydelse. I en analyse med fokus på udviklingen i dansk regional planlægning i de senere år er dette også blevet kaldt en «businessification» af udviklingspolitik og planlæg-

ningskulturen,⁴¹ og udviklingen i kystplanlægningen tyder på, at dette også er tilfældet nationalt og kommunalt.

Om dette reelt fører til den ønskede vækst, er uklart. Erfaringer i kommuner i yderområder (som man nationalpolitisk især har ønsket at hjælpe) peger på, at der allerede var gode muligheder inden for de eksisterende rammer før liberaliseringsbølgen, som endnu ikke er udnyttet. Dertil er de hidtidige erfaringer med den første runde af 10 forsøgsprojekter i kystkommuner, at det tager tid, og at der er store udfordringer med at finde finansiering og funktionelle forretningsmodeller til projekterne trods lempelserne i lovgivningen. Noget tyder således på, at udfordringen for kystudviklingen mere handler om investeringer og deres forventede rentabilitet end om lovgivnings- og planlægningsmæssige rammer.

Man kan sige, at det handler om at finde den rigtige planlægning. Dette syn understøttes af kommunale planlæggere i forbindelse med diskussionen om de nuværende udviklingsområder, hvor kommunerne gerne vil medvirke til at finde nye formater for planlægningen ved kysterne, men hvor der indtil videre (medio 2019) er uklarhed om kriterierne. Der er således også tale om et opbrud i forståelsen af selve planlægningens rolle i kystudviklingen. Her opfattes det ikke, blandt planlæggere, nødvendigvis som en fordel for målet om mere udvikling, at plankriterierne og det planfaglige grundlag udviskes. Tværtimod peges der på, at gennemskuelighed og klare planlægningskriterier er en fordel for alle parter – hos investorer, borgere og myndigheder – idet det skaber troværdighed, som bl.a. har stor betydning for vurdering af forventninger til udviklingsprojekters værdiskabelse og rentabilitet. Af samme grund, samt af hensyn til helheden og effektiviteten i det hele taget, peger planfaglige organisationer og kommunale planlæggere også på, at anvendelsen af «den særlige planlægningsmæssige begrundelse» i princippet ikke stod i vejen for, men ofte har været til gavn for udviklingen. Den italesatte liberalisering af Planloven kan således hævdes ikke blot at handle om at gennemtrumfe vækstsmål («hvad planlægningen skal»), men også om kritik af styringslogik («hvordan planlægning»).

Kystudvikling kræver, uanset hvilke diskurser der dominerer, en omfattende koordinering og forening af både nationale og lokale interesser, hvilket i Danmark i høj grad foregår via kommuneplanlægningen. Det stiller særdeles store krav til især kommunens planfaglige kompetencer, praksis og til planinstrumenternes gennemskuelighed for omgivelserne. Det indebærer en stærk plankultur. Denne plankultur udfordres, når der introduceres nye både vertikale og horisontale koordineringsproblemer, hvor disse sandsynligvis ikke eksisterede før. Og det udford-

41 Olesen, K. og Hansen, C.J. «Introducing Business Regions in Denmark: The ‘Businessification’ of Strategic Spatial Planning?» *Journal of Environment and Planning C: Politics and Space*, 2019.

drer derfor også mulighederne for, at planlægningen kan medvirke aktivt og effektivt til realisering af mål om både socioøkonomisk vækst samt fortsat beskyttelse og udvikling af landskabs-, natur- og miljøværdier i kystområderne. De senere års udvikling viser således ændringer i både udviklingsmæssige og styringsmæssige rationaler og tilgange til anvendelse og beskyttelse af de danske kyster. Der er åbnet for yderligere planlægning i kystområderne, og det giver mulighed for innovation i planlægningen på både lokalt og tværkommunalt niveau. Men uklarhed om planlægningskriterier medfører i øjeblikket også, at varetagelse af både økonomiske og miljømæssige interesser ved kysterne er blevet mere kompliceret og usikkert for centrale aktører.

LITTERATUR

- Anker, H.T., *Integreret kystzoneforvaltning i Danmark. Konklusioner og perspektiver* (København 1999).
- Anker, H.T. et al., *Forvaltning af kystzonen. Rammer, udfordringer og scenarier* (København 2014).
- Arler, F. et al., *Prioritering af fremtidens arealanvendelse i Danmark* (København 2015).
- Arler, F. et al., *Prioritering af Danmarks areal i fremtiden* (København 2017).
- Danmarks Naturfredningsforening, *Danmarks naturfredningsforenings kystpolitik – Frie kyster* (København 2012).
- Erhvervsstyrelsen, *Forslag til Landsplandirektiv for udviklingsområder i kystnærhedszonen* (København 2019).
- Gaardmand, A., *Dansk byplanlægning 1938–1992* (København 1993).
- Hansen, C.J., «The role of policy-making and planning cultures for sustainable transport?» *European Transport*, no. 47, 2011 s. 1–20.
- Hansen, C.J. et al., *På vej mod Stedreven Innovation? Stedskvaliteter, erhvervs muligheder og vækst i Nordjylland* (Aalborg 2015).
- Hansen, C.J., «The New DNA of Danish spatial planning culture», i *Sustainable Planning Policy and Practice in the Nordic Countries*, Kristjansdottir, S. (ed.) (London 2018), s. 105–121.
- Holm, P., «Kystens erhverv og bebyggelse, 1500–2000: Bidrag til kulturhistorisk bygdeinddeling af Danmark», i *Aktører i landskabet* (Odense 2000), s. 179–208.
- Knieling, J. & Othengrafen, F. (eds.) *Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning* (Farnham, UK, 2009).
- Kommunernes Landsforening, *Danmark i Vækst og balance* (København 2015).
- Kystdirektoratet, *Regulering i kystzonen* (København 2016).
- Landsplansekretariatet, *Arealplanlægning – status og problemstillinger* (København 1974).
- Madsen, J. et al., «Integreret kystzoneforvaltning – en udfordring for dansk forvaltningspraksis og forskning», i *Foranderlige landskaber. Integration af natur og kultur i forvaltning og forskning*, Møller, P.G. et al. (eds.) (Odense 2002).
- Miljøministeriet, *Planlægning i kystnærhedszonen* (København 2003).

- Miljøministeriet, *Planlægning i kystnærhedszonen* (København 2011).
- Miljø- og Fødevarerministeriet, *Kystanalyse* (København 2016).
- Miljøstyrelsen, *Grønt Danmarkskort og naturbeskyttelsesinteresser. Vejledning* (København 2017).
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, *Næsten 1 million danskere bor under 1.000 meter fra kysten* (København 2015).
- Møller, P.G. et al. (eds.) *Foranderlige landskaber. Integration af natur og kultur i forvaltning og forskning* (Odense 2002).
- Olesen, K. & Hansen, C.J. «Introducing Business Regions in Denmark: The ‘Businessification’ of Strategic Spatial Planning?» *Journal of Environment and Planning C: Politics and Space* (2020).
- Plan09 (Miljøministeriet & Realdania), *Plankultur i en brydningstid. En vurdering af kommunernes arbejde med kommuneplan 09* (København 2010).
- Regeringen, *Danmark i balance i en global verden* (København 2010).
- Regeringen, *Vækst og udvikling i hele Danmark* (København 2015).
- Regionplanudvalget, *Planlægning i kystnærhedszonen og den kystnære del af havet* (København 2003).