



DET KONGELIGE AKADEMI FOR DE SKØNNE KUNSTER
AKADEMIRAADET

Akademiraadets opgave er at fremme kunsten og rådgive staten i kunstneriske spørgsmål

Erhvervsstyrelsen
hoeringudviklingsomraader@erst.dk

Charlottenborg den 18. marts 2019
(30.02.21b/sager)

Høringssvar til Landsplandirektiv for nye udviklingsområder i kystnærhedszonen

I Akademiraadets Landskabsudvalg anerkender vi landdistrikternes behov for udvikling gennem virksomheder og arbejdspladser – herunder til turismeformål – forudsat, at dette kan forenes med etableringen af nye landskabelige sammenhænge og forbedringer af eksisterende natur- og miljøforhold.

Vi er især optaget af, hvordan den kvalitative udbygning af det danske landskab kan finde sted i takt med den intensive arealudnyttelse, og ikke mindst i hvilken grad de statslige interesser varetages gennem krav og facilitering af god kommuneplanlægning. Specielt er vi opmærksomme på, hvordan nedenstående ordlyd tolkes som et formuleret grundvilkår i medsendte VVM-rapport:

"Det sikres samtidig, at udviklingen sker under hensyntagen til de åbne kyster og de landskabelige værdier. Udviklingsområder er områder inden for kystnærhedszonen uden særlige natur-, miljø- og landskabsinteresser..."

I forbindelse med seneste planlovsrevision i 2017 efterlyste Akademiraadets Landskabsudvalg i sit høringssvar metoder og ansvarsfordeling mellem stat og kommune ift. til at arbejde med at *"understøtte dette tiltag med forslag til en mere progressiv indsats overfor landskabsværdibegrebet, ikke mindst ift. det at skabe nye landskaber til at balancere det stadigt stigende arealforbrug"*, samt at der med hensigten om *"udvikling og vækst under hensyntagen til natur og miljø" ikke er introduceret henvisninger eller redskaber til en administrationspraksis ift., hvordan nye landskaber og den æstetiske vurdering i enkeltsager kan håndteres mere kvalificeret.*

Centralt for vores høringssvar var, at der må skabes nye metoder og procedurer samt en højere grad af inddragelse af kvalificeret faglighed og processer til at varetage *"æstetikken i landskabet, som i praksis er langt den sværeste at håndtere gennem sagsbehandlingen."*

Pointen i høringssvaret til 2017-planlovsrevisionen var således at rejse spørgsmålet om, hvordan man vurderer, om et kystlandskab er bevaringsværdigt eller ej, og på hvilket fagligt æstetisk grundlag stat eller kommune foretager denne afvejning.

I Akademiraadets Landskabsudvalg anser vi det stadig som afgørende, at der ved omdannelse af eksisterende landskaber altid bør foreligge en plan for, hvordan man tilføjer forbedringer, således at lokaliteten samlet set vil give noget tilbage til landskabet og anvise konkrete nye biologiske, miljø-

mæssige og æstetiske tiltag, der kan garantere, at der fortsat opretholdes en balance gennem udvikling af nye forbedrede landskaber.

Ovenstående kommentering er stadig yderst aktuel og griber direkte ind i den aktuelle høring i forbindelse med Landsplandirektiv for nye udviklingsområder i kystnærhedszonen. Af forslaget til direktiv med VVM fremgår det, at dette **ikke** er baseret på et hverken kvalitativt eller konsistent grundlag for udpegningen af sådanne nye udviklingsområder. Omvendt lægges der vægt på en kvantitativ vurdering af de nye udlægsarealer, opgjort som:

”Udviklingsområderne vil samlet set omfatte mindre end 1 % af hele landets kystnærhedszone og mindre end 2 % af kystnærhedszonen i de 16 berørte kommuner tilsammen. Til sammenligning er 4 % af kystnærhedszonen i dag omfattet af sommerhusområder. Set i forhold til det arealmæssige omfang af den samlede kystnærhedszone vurderes det, at kun en mindre del af kystnærhedszonen vil blive påvirket af udpegningen.”

En sådan kvantitativ vurdering er efter Landskabsudvalgets opfattelse helt uden værdi som redskab, når der skal udarbejdes nationale retningslinjer for kommunernes forvaltning og planlægning. Kommunerne har derimod behov for fagligt kvalitative helhedsbetragtninger med kontante mål og krav om tiltag, der baseres på helt konkrete lokale forhold, og som effektivt vil kunne stille krav om dokumentation for etablering af nye naturnetværk og en æstetisk afvejning af kommende rumlige og fysiske tiltag.

Men, som det fremgår, er der blandt de udpegede områder både eksisterende bevaringsværdige landskabsinteresser, potentielle områder til et Grønt Danmarkskort og naturbeskyttelsesområder, der kræves ophævet for at kunne falde ind under begrebet ”uden særlige landskabsinteresser”. Det er i sig selv en bagvendt måde at arbejde på. I stedet anbefaler Landskabsudvalget, at der ses på en mere konstruktiv og proaktiv indsats i forhold til at skabe udvikling, hvor der indledningsvist udarbejdes scenarier af mulige udbygninger tilpasset den lokale kontekst, og hvor der anvises muligheder for at skabe eksempelvis nye skovparceller, søer, lunde, småbiotoper, stisystemer, åbne horisonter osv., der bidrager til at løfte kvaliteten af det konkrete landskab. Med andre ord bør sikringen af fremtidige landskabelige kvaliteter være det bærende fundament for al udvikling.

Med planlovsændringen i 2017 blev tiltag til et landsdækkende naturnetværk sat i spil ved at implementere kommunernes forpligtigelse til at arbejde for et *Grønt Danmarkskort*, og principielt også et nyt syn på udviklingsområder, der baseres på en forbedring eller udbygning af allerede eksisterende landskabsindhold. Inddragelse af naturråd indgår her som anbefalinger, der ikke *skal* følges, men *kan* følges. Kommuneplanrevisioner kan løbende ændre i udpegningerne, og der er ikke beskrevet nye juridisk bindende procedurer for landskabsinitiativer i form af udpegnings af bevaringsværdige landskaber eller tiltag underlagt decideret naturbeskyttelse. Selvom initiativet med et *Grønt Danmarkskort* er et første skridt på vejen, er der således ingen sikkerhed for, at der landskaberne udvikles kvalitativt.

Akademiraadets Landskabsudvalg vil derfor anbefale, at der tilstræbes et positivt udviklende landskabssyn, hvor der administreres og planlægges med en specificeret og målrettet praksis, hvor der fx ved udpegnings af nye udviklingsområder rent faktisk kan forventes en udvikling fremfor afvikling, når nye funktioner skal indpasses på et givent sted.

Det nuværende forslag til et nyt Landsplandirektiv ønsker at udlægge nye udviklingsområder fordelt over hele landet, hvor vurderingen af landskaberne i høj grad er screenet ud fra en kvantitativ vurdering gennem VVM samt en kortanalyse af gældende natur- og kulturbeskyttelsesområder og udpegninger til et nyt Danmarkskort. I det foreliggende udkast findes ingen kvalitativ vurdering af de pågældende landskaber, hverken i form af en fotodokumentation eller andre visuelle vurderinger

som grundlag for en offentlig høringsproces, som dermed reelt underløber den demokratiske proces med et mangelfuldt vurderingsgrundlag hvad angår visuel impact.

Som det fremgår af flere af de udvalgte udviklingsområder, kan en endelig udpegning først ske, hvis en eksisterende udpegning af bevaringsværdige landskaber, udpegninger til et Grønt Danmarkskort eller anden naturbeskyttelse ophæves. Et eksempel er Hummingen Lolland, hvor det af forslaget fremgår: "§ 23 OMRÅDET HUMMINGEN (13,2 ha), som vist på kortbilag F.3, udpeges som udviklingsområde, jf. § 3. stk. 2. For området, som vist på kortbilag F.3, er udpegningen som udviklingsområde betinget af, at kommunalbestyrelsen ophæver udpegningen i kommuneplanen som økologiske forbindelser og særlige naturbeskyttelsesinteresser, jf. § 4".

Den beskrevne hensigt forekommer både absurd og modsatrettet, idet selve forudsætningen for en udpegning netop er, at den *ikke* skal finde sted i områder med naturbeskyttelse og bevaringsværdige landskaber.

Landskabsudvalget savner her en mere konkret anvisning til de enkelte kommuners udpegninger og mulige scenarier for et udviklingsområde i tillæg til anvisninger af, hvordan de landskabelige sammenhænge kan håndhæves forud for en egentlig udpegning. Det bemærkes, at den offentlige adgang til kysten er det mest konkrete krav i den sammenhæng, men dette er langt fra en garanti for en kvalitativ udvikling af lokaliteten i en naturmæssig eller æstetisk betydning.

Vi vil gerne understrege, at der - uden konkrete billeder på eller retningslinjer for og nye redskaber til håndtering af, hvordan disse udviklingsområder kan bearbejdes 1:1 - ikke vil være nogen sikkerhed for, at naturforbedringer eller en fysisk rumlig planlægning vil finde sted, som det også ganske selvransagende står formuleret i VVM-skemaet side 25 i rapporten:

"Den visuelle påvirkning af landskabet kan især være relevant, hvis der bygges høje bygninger, eller hvis der opføres bebyggelse helt ud til kysten. Muligheden for etablering af høj bebyggelse ved kysten vil afhænge af den kommende kommune- og lokalplanlægning, og omfanget er derfor ikke kendt på nuværende tidspunkt. Udviklingsområderne er udpeget i områder uden særlige landskabsinteresser, og udpegningen er baseret på en analyse af kystlandskabet. Udviklingsområderne ligger derfor som udgangspunkt ikke helt ude ved kysterne, på nær i de tilfælde, hvor der er områder tæt på kysten, f.eks. omkring byerne eller på de små og mellemstore øer, hvor der ikke findes særlige landskabsinteresser."

Igen stiller vi os kritiske overfor, hvad der ligger til grund for at kategorisere et landskab uden særlige landskabsinteresser. Selvom et landskab ikke indeholder et skovbryn, en sø eller en markant topografisk form, kan selv åbenheden over fladen udgøre en stor kvalitet – et aspekt der eksempelvis sjældent fremhæves i planlægningsøjemed. Det åbne udsyn er netop det, vi i høj grad stiller til forhandling, når der omdannes.

Landskabsudvalget vil stærkt fraråde en kvantitativ tilgang til at vurdere den samlede påvirkning af kystlandskabernes æstetiske omdannelse – den er *a priori* kvalitativ – og anbefaler endvidere en langt mere konkret administrationspraksis til at varetage en fortløbende transformation af det samlede danske kystlandskab, der pt hviler på et kvantitativt yderst skrøbeligt grundlag.

Side 11 i VVM: "Landskab: Det vurderes, at den landskabelige påvirkning vil være begrænset og uden væsentlig betydning, da udpegningen er baseret på en analyse af landskabet og udviklingsområderne placeret uden for områder med særlige landskabsinteresser. Den visuelle påvirkning af landskabet vurderes at være ubetydelig, da kun få udviklingsområder er beliggende helt ud til kysten."

Ovenstående passage fra VVM-rapporten er et eklatant eksempel på, at VVM-rapporten ikke kan bruges som et værktøj, der konstruktivt kan sige noget om en fremadrettet æstetisk tilstand, der endnu ikke er skitseret eller præciseret. VVM-redegørelsens egentlige funktion er at foretage en vurdering af virkninger på miljøet. Men den visuelle vurdering – den æstetiske - finder ret beset ikke sted – hverken af det eksisterende eller af det kommende – idet den alene foretages på et zoneseringsgrundlag og ikke som en fysisk-rumlig parameter, omend dette er afgørende for at kunne formidle og diskutere en visuel konsekvens.

Vi vil her gentage en central passage fra vores planlovshøringsvar i 2017:

”Her rejser sig spørgsmålet om, i hvilke tilfælde et kystlandskab er bevaringsværdigt eller ej, og på hvilken baggrund en kommune foretager denne afvejning. Det er Landskabsudvalgets principielle holdning, at denne afvejning slet ikke bør være et kommunalt, men et statsligt anliggende. Det anbefales ligeledes, at ny bebyggelse ved kysten altid etableres i byzone, at der formuleres et udvidet hensyn til det omkringliggende landskab, samt at der altid skal undersøges muligheder for at forbedre en given lokalitet gennem nye æstetiske tiltag, der tager afsæt i naturudvikling og -pleje.”

Sammenfattende anbefaler Akademiraadets Landskabsudvalg, at det nye Landsplandirektiv for nye udviklingsområder i kystnærhedszonen udbygges med en kvalitativ vurdering samt med anvisninger af konkrete mål for en udvikling af nye landskabstyper med henblik på at kunne realisere en forbedring af det samlede Danmarkskort.

Med venlig hilsen
Akademiraadets Landskabsudvalg

Hanne Bat Finke
formand