



Miljøministeriet  
Naturstyrelsen  
Haraldsgade 53  
2100 København Ø

Sagsnr.  
2011-62382

Dokumentnr.  
2011-322713

## **Københavns Kommunes høringssvar til debatoplæg om Fingerplan 2012**

Københavns Kommune glæder sig over, at der med debatoplægget til Fingerplan 2012 er taget hul på en revision af reguleringen af hovedstadsområdets planlægning. Udviklingen både i og uden for regionen stiller store krav til planlægningen, så det er vigtigt, at både den overordnede planlægning og kommunernes adgang til at løse egne planmæssige udfordringer er tidssvarende.

### **Debatoplæggets prioriteringer**

Debatoplægget fremhæver tre overordnede temaer, grønne kiler, byudvikling og erhvervsudvikling. Københavns Kommune er enig i, at disse temaer er relevante i revisionen af Fingerplanen. Men der savnes en klar prioritering af, at nogle spørgsmål er særligt aktuelle, mens andre er løst udmærket i den gældende planlægning.

Her vil Københavns Kommune særligt pege på, at mulighederne for erhvervsudvikling som vej til økonomisk vækst og beskæftigelse for alle befolkningsgrupper er den mest påtrængende udfordring for hovedstadsområdets planlægning. Såvel staten som regioner og kommuner arbejder for at sikre og forbedre vækst og velstand, og her har hovedstadsområdet og Øresundsregionen en vigtig rolle. Dette bør være det overordnede pejlemærke for den forestående revision af Fingerplanen, således at der fokuseres på at fjerne hindringer for vækst og på at sikre gode rammer tilpasset erhvervslivets udvikling og behov.

Som debatoplægget er udført, savnes der visioner for en tidssvarende og bæredygtig planlægning for erhverv og vækst, og dette emne bør opprioriteres markant i den kommende planrevision. De regionale udviklingsplaner og den kommunale planlægning kan ikke møde denne hovedudfordring, hvis det ikke er sikret, at også Fingerplanen bidrager så godt som overhovedet muligt og giver opbakning til den kommunale indsats.

### **Øresundsregionen**

I debatoplægget er Øresundsregionen som ramme for hovedstadsområdets udvikling ikke højt prioriteret. Siden den oprindelige Fingerplan så dagens lys er der ændret afgørende på områdets geografi. Den faste forbindelse til Sverige og den forbedrede mobilitet gør det væsentligt, at landsplandirektivet ser ud over de

grænser, som det kan regulere, og inddrager Øresundsregionens vækstpotentiale, samarbejder og konkrete initiativer som baggrund og reference. Særligt i forhold til erhverv er der behov for at signalere, at det er væksten i hele Øresundsregionen, der skal sikre fremtidens velstand. Dette er også et væsentligt signal til vore samarbejdspartnere på den svenske side af Øresund.

### **Erhvervslokalisering**

Københavns Kommune finder det afgørende, at det hidtidige fokus på stationsnærhed i byudviklingen fastholdes under anvendelse af de erfaringer, der er gjort. Stationsnærhed er et vigtigt element i en bæredygtig byudvikling præget af vækst med fokus på god, men også grøn mobilitet.

Debatoplægget lægger op til at fastholde fokus på stationsnærhed, men antyder samtidig en opblødning heraf. Dette bør ikke ske uden en omhyggelig vurdering af konsekvenserne. Det er Københavns Kommunes erfaring, at mange virksomheder og arbejdstagere lægger vægt på let adgang til god kollektiv trafik. En spredning af de erhverv og lignende funktioner, der tiltrækker mange ansatte og besøgende, vil kunne trække krav om nye investeringer i infrastruktur og trafikbetjening med sig. Det er ikke hensigtsmæssigt i en tid, hvor der investeres kraftigt i kollektiv trafik, her er der behov for at nyttiggøre disse investeringer og sikre at byudviklingen understøtter brugen af de nye kollektive trafik anlæg og dermed lønsomheden i de offentlige investeringer.

En åbning for, at områder uden banebetjening udpeges som ”stationsnære”, kan trække flere med sig. Der er snarere behov for at pege på ideer og redskaber til at udnytte de stationsnære områder mere, til at gøre flere af dem attraktive for erhvervslivet og til at friholde dem for anvendelser, der ikke drager nytte af høj mobilitet.

Det er også Københavns Kommunes erfaring, at investorer i erhvervsbyggeri ønsker klare mål og rammer samt en kontinuitet i byudviklingen. Ved at åbne for afvigelser fra de generelle mål ud fra uklare kriterier skabes der en usikkerhed om forudsætningerne for investeringer i erhvervsområderne, som ikke kan være til gavn for hverken regionale eller kommunale interesser.

Ønsket om bedre rammer for vækst som led i en bæredygtig byudvikling gælder også for andet end kontor erhverv. Debatoplægget peger helt rigtigt på distributions- og transporterhvervenes særlige behov. Københavns Kommune ønsker fokus udvidet med lokaliseringer, som ikke kun er knyttet til vejnettet, men også adgang til bane, skib og fly. Der er ikke behov eller grundlag for en formel regulering af lokaliseringen, men snarere for at alle myndigheder er bevidste om de særlige behov hos transporterhvervene og samarbejder om at sikre muligheder og fjerne unødige begrænsninger.

Debatoplægget rejser også spørgsmålet om arealer til virksomheder med særlige beliggenhedskrav. Disse stærkt forurenende virksomheder udgør en meget lille del af hovedstadsområdet's erhverv, og der kommer stort set ikke nye til. Derfor må der ske en betydelig reduktion af de bindende arealreservationer, som Fingerplanen har videreført uformindsket fra mange års regionplanlægning. De er ikke længere tidssvarende og viser, at Fingerplanens regulering af erhverv ikke bygger på et opdateret grundlag.

Arealreservationerne udgør for de kommuner, der som København rummer meget store udpegninger, en alvorlig begrænsning på lokaliseringsmulighederne for produktionserhverv i vækst, da disse ikke er stærkt forurenende, men omvendt heller ikke hører til i de centrale og stationsnære områder.

Københavns Kommune opfordrer til, at Miljøministeriet hurtigt får opdateret sine analyser af behovet for arealer til stærkt forurenende virksomheder og tilpasset arealreservationerne derefter. Københavns Kommune medvirker gerne til dette arbejde med de data og analyser, kommunen selv har udarbejdet som led i sin planlægning. De peger på, at arealbehovet til virksomheder af denne art i København kan dækkes af de udpegede arealer på Prøvestenen.

### **Byudvikling på et bæredygtigt grundlag**

Befolkningsudviklingen i hovedstadsområdet er som beskrevet i debatoplægget præget af store forskelle kommunerne imellem, men overordnet er der tale om en moderat vækst. Der er derfor som helhed ikke behov for nye initiativer, der spreder byudviklingen, men tvært imod for at fokusere på færdiggørelsen af påbegyndte områder og omdannelser.

Københavns Kommune har udsigt til en betydelig befolkningstilvækst, men har valgt at holde fast i at omdanne byområderne i en takt, der sikrer, at de fuldføres som gode helheder og kan betjenes med offentlig service, kollektiv trafik mv. uden at belaste den offentlige økonomi unødigt. Disse overvejelser er også relevante i forhold til den regionale byudvikling. Men vi anerkender, at der kan være helt lokale behov for udvikling med f.eks. ældreegnede boliger i visse dele af regionen.

Koblingen mellem byudvikling og kollektiv trafik er en styrke ved Fingerplanen, som skal fastholdes. Snarere end at overveje nye byudlæg bør der derfor ses på, om Fingerplanen understøtter en kompakt byudvikling med en bæredygtig tæthed. Hovedstadsområdet's forsyning med de åbne boligformer, der kun vanskeligt kan betjenes med attraktiv kollektiv trafik, er tilstrækkelig. Som debatoplægget nævner, vil et generationsskifte, der i øjeblikket hæmmes af et træt og nervøst boligmarked, kunne ændre befolkningsudviklingen i

positiv retning i mange kommuner. Det må derfor frarådes at fravige Fingerplanens principper og åbne for nye områder.

Det bør være en bærende målsætning i landsplandirektivet at sikre en bæredygtig regional byudvikling. En statslig opbakning hertil vil understøtte det store arbejde, som mange af regionens kommuner lægger i deres planlægning for en bæredygtig byudvikling. Der kan i denne sammenhæng henvises til regeringens egne ambitioner om den kompakte by med korte afstande, som er kommet til udtryk i flere udgivelser og initiativer, herunder ”Bæredygtige Byer”, som skal give kommunerne de rigtige redskaber til at planlægge bæredygtigt.

Hvis byudviklingen skal yde sit bidrag i forhold til klima og CO<sub>2</sub>-udledning, er der behov for at fokusere på klimaeffekter af forskellige by- og boligformer. En videreførelse af den eksisterende fordeling mellem ekstensiv og kompakt byudvikling er næppe bæredygtig, og en forskydning i retning af mere ekstensiv byudvikling vil skade mulighederne for at nå de fælles mål.

### **Klimatilpasning og grønne kiler**

De grønne kiler er ikke under pres for så vidt angår deres udstrækning. I København er de grønne områder af regional betydning sikret såvel i planlægningen som ved fredning. Der kan dog være behov for kvalitative forbedringer, herunder forbedring af sammenhænge på tværs af kommunegrænserne. Her er det afgørende at finde den rette arbejdsdeling. Visioner og forslag til tværkommunalt samarbejde om kvaliteten af de grønne områder kan være et anliggende for Fingerplanen, men kun forhold af egentlig regional betydning bør reguleres her.

Københavns Kommune er derfor uforstående overfor den illustration af påtænkte grønne kiler, der findes i debatoplægget (side 5). Der er primært tale om arealer, som kun er af betydning for borgerne i 1-2 kommuner og som udvikles i god forståelse mellem disse kommuner og i overensstemmelse med de regionplanretningslinjer for naturbeskyttelse mv., som er indarbejdet i kommuneplanerne. Dette kommer f.eks. til udtryk i den netop gennemførte fredning af parker på grænsen mellem Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune og i den planlagte etablering af en sti langs kysten på grænsen mellem Københavns og Gentofte Kommuner.

Der er ikke grundlag for at gøre disse områder til genstand for landsplandirektivet. Hertil kommer, at de viste foreslåede kiler i høj grad vil omfatte områder udlagt og ibrugtaget til andre formål. Konsekvenserne af at ændre afgrænsningen mellem grønne kiler og byområde virker ikke gennemtænkt og bør føre til, at forslaget ikke nyder fremme.

Anvendelsen af de grønne kiler og lokale grønne områder til en aktiv klimatilpasning ligger allerede Københavns Kommune på sinde. Kommunen har i sin klimatilpasningsplan peget på egne grønne områder som vigtige elementer i en løsning af udfordringerne. Det er væsentligt at Fingerplanen understøtter dette og ikke indeholder retningslinjer, der kan virke som en hindring. Men der er nok så meget behov for at se på andre statslige reguleringer, herunder vandplanerne, planloven og lovgivning vedr. vandaflledning for at sikre sig, at de til sammen giver kommunerne gode redskaber til klimatilpasningen. Hertil hører også økonomiske adfærdsincitamentter og en finansiering af de nødvendige indsatser.

### **Havvandsstigning**

Ud over de grønne områder er der også behov for samarbejde mellem kommuner og stat om beskyttelsen mod havvandsstigninger, så der kan etableres samfundsmæssigt gode løsninger når by, infrastruktur mv. skal beskyttes mod havet. Der er behov for en overordnet stillingtagen til beskyttelsesniveau og finansiering, hvilket også er blevet tilkendegivet af andre kommuner i høringen om den københavnske klimatilpasningsplan. Fingerplanen bør være et bidrag hertil.

### **En bæredygtig energiforsyning**

Københavns Kommune vil også i det følgende pege på en række emner og problemer, der ikke er omtalt i debatoplægget, men som kommunen finder det afgørende, at en kommende revision af landsplandirektivet forholder sig til.

Københavns Kommune ønsker, at Fingerplanen på en række områder kan være en strategisk plan, der uden direkte at regulere indeholder pejlemærker for kommunerne. Heriblandt kan nævnes en strategisk energiplanlægning i regionen, der kan bygge bro mellem de overordnede statslige målsætninger og den kommunale indsats. Det skal medvirke til, at energiforsyningen i regionen planlægges med henblik på at opfylde Danmarks mål for bæredygtig energi uden skadelig klimapåvirkning.

Energiforsyningen står overfor en række udfordringer og forandringer. Det giver behov for nye produktionsanlæg tilpasset nye energikilder mv. En større mængde vedvarende energi stiller større krav til energisystemet (arealkrævende brændselstyper, lagring af energi). Planlægning og placering af energianlæg er således en meget vigtig brik i den strategiske energiplanlægning, og her har kommunerne behov for overordnede mål for deres samarbejde.

Her er der også en sammenhæng til affaldsområdet. På dette område er der (uagtet den igangværende liberalisering) bl.a. for at undgå unødigt transport behov for at overveje en regional strategi for forbrændingens kapacitet og affaldsgrundlag.

Københavns Kommune kunne også ønske, at staten understøttede den vanskelige kommunale indsats for at sikre tilstrækkelige muligheder for placering af landvindmøller i stedet for at hindre dette, således som det er sket i Nordhavn.

### **By- og landzone i det indre storbyområde**

Områderne langs havn og kyst er en særlig udfordring når det kommer til Fingerplanens og planlovens regulering af byzoneudlæg og den statslige administration heraf. Københavns Kommune oplever, at der her er tale om en detaljeret statslig styring, som begrænser og besværliggør udviklingen af gode løsninger. Kravet om udarbejdelse af et landsplandirektiv for hver enkelt byzoneoverførsel af arealer indvundet fra søterritoriet rammer kommunerne i det indre storbyområde, men ikke regionens øvrige kommuner.

Reguleringen i regionplanen beroede på, at kommunerne fremkom med deres ønsker, der så indgik i regionplanrevisionen. Efter kommunalreformen udarbejdes der i stedet et landsplandirektiv for hvert eneste areal, der skal overgå til byzone. Her har reformen altså medført et øget bureaukrati og ikke styrket det kommunale råderum. Det forekommer ikke velbegrundet, at den stund at bemærkningerne til planlovens bestemmelser om hovedstadsområdet anerkender behovet for justeringer af grænsen mellem land og vand. Konsekvensen er, at anlæg der kræver en kystnær placering og indebærer opfyldning (en krydstogtterminal, et areal til skibsliverance af biobrændsel) kun kan realiseres ved landsplandirektiv.

Omdannelsen af havnen fra industrihavn til en levende by med god kontakt til vandet kræver adgang til at omforme områderne. Store bassiner og lange lige kajer var velegnet til industrihavnen, men danner ikke gode bymiljøer. Københavns Kommune bakker ubetinget op om byomdannelse som vejen til byudvikling, men det kræver, at områderne kan tilpasses, at der kan skabes plads til flytning af tilbageværende havneindustri, og at der i den forbindelse også kan ske opfyldninger. Opfyldninger sker jo i København ikke som alternativ til byomdannelse, men netop som forudsætning for og led i byomdannelse.

Københavns Kommune har gennemført prisbelønnede byomdannelsesprojekter som Sydhavnen gennem en omfattende omformning af havneområder. Kommunen vil gerne bygge videre på disse gode erfaringer også i den store skala i Nordhavn. Men denne form for udvikling er truet af en detaljeret statslig styring af opfyldning henholdsvis afgravning, som ikke er befordrende for gode og kreative løsninger, og som savner et fornuftigt formål. Derved opstår der en række små landzonearealer midt i den sammenhængende by. Dette besværliggøres den kommunale administration, uden at der opnås fordele. Her ser Københavns Kommune er klart behov for at

ændre den statslige planlægning og praksis og se på, hvad der var målet med planlovens bestemmelser og bemærkningerne hertil.

Med venlig hilsen

Frank Jensen