



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Kampen om stationsnærhedspolitikken

Bedre målopfyldelse med forenkling af Fingerplanens regler

Hartoft-Nielsen, Peter

Publication date:
2018

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Hartoft-Nielsen, P. (2018). *Kampen om stationsnærhedspolitikken: Bedre målopfyldelse med forenkling af Fingerplanens regler*. Aalborg Universitetsforlag.

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

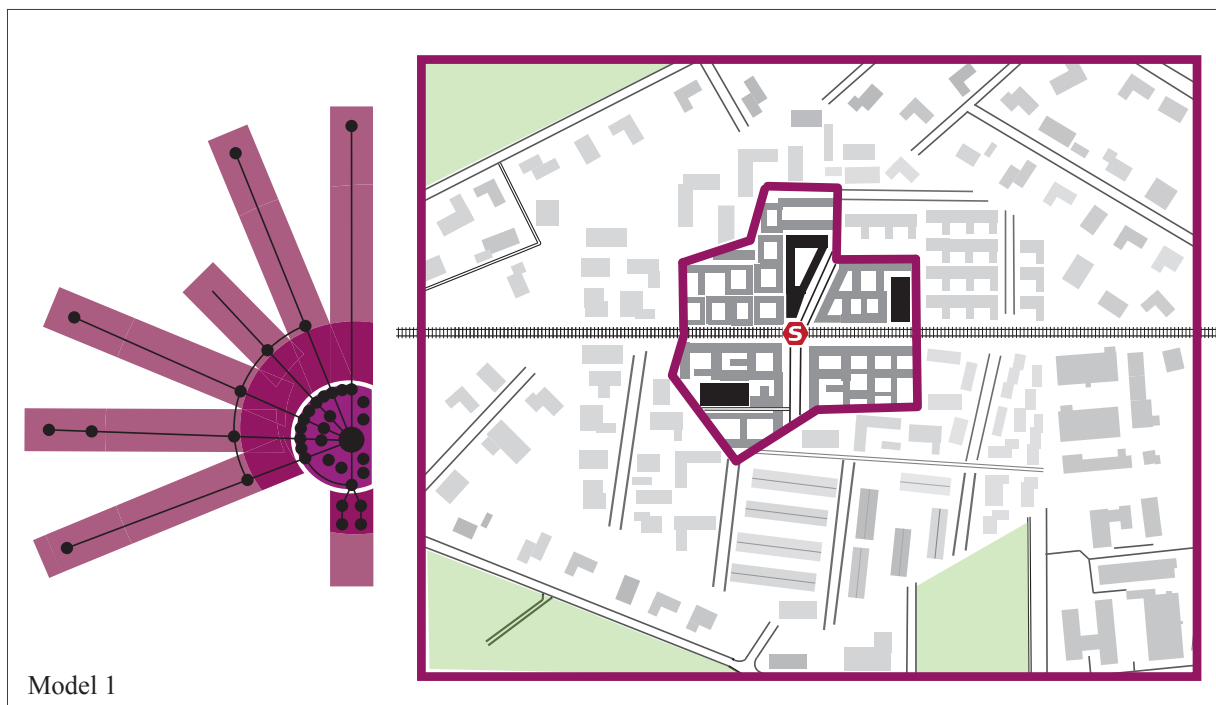
If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

KAMPEN OM STATIONSNÆRHEDSPOLITIKKEN

Bedre målopfyldelse med forenkling af Fingerplanens regler

Af Peter Hartoft-Nielsen

BY- og BANE-projektet, Aalborg Universitet, Campus København



Forord

Jeg kender ikke en eneste person – lægmand, borger i storbyområdet i og omkring København, ung eller gammel, bilejer eller ikke-bilist – som ikke synes, at det giver overordentlig god mening, at store kontorarbejdspladser, store regionale institutioner, store koncertsale, sportsarenaer og andre større rejsemål placeres, så de er nemme at nå med den kollektive transport, dvs. inden for korte gangafstande til en af de mange stationer betjent af S-tog eller metro. Ikke én eneste.

Dem jeg har spurgt, bliver opmuntrede, når de hører, at den overordnede planlægning i hovedstadsområdet, Fingerplanen, har stationsnærhed som det bærende princip for placering af disse stærkt persontrafikskabende byfunktioner. Den første Fingerplan fra 1947 havde stationsnærhed som universelt princip for byudviklingen. I 1960'erne, 1970'erne og 1980'erne, hvor storbyområdet for alvor voksede, blev der mere tænkt i storbyområdets tilpasning til den fremstormende bilisme, men princippet om stationsnærhed blev genindført i ny selektiv form i slutningen af 1980'erne og har siden været det bærende element, dvs. i mere end et kvart århundrede. Byplanlægning er et kompliceret fagområde, som ofte kan være vanskeligt at forklare i få ord, men det gælder ikke princippet om stationsnær lokalisering.

Når de adspurgte så har tænkt sig lidt om, spørger de typisk, hvorfor det så kan være, at det er så besværligt at komme med offentlig transport til hospitalerne, hvorfor de næsten alle ligger så langt fra en station, og hvorfor metroen ikke kommer til at betjene Rigshospitalet? Jeg kan kun give dem ret i, at det spørgsmål er yderst relevant og en planlægningsmæssig skandale. Men så fortæller jeg dem om den kommende letbane på Ring 3, som retter op på det i forhold til Glostrup og Herlev Hospitaler, men også historien om placeringen af Nordsjællands Hospital ved Hillerød, som indgår som case i rapporten, hvor de overordnede, regionale hensyn til borgerne, de ansatte, patienter og besøgende bliver gjort til en formel planlægningsmæssig barriere, som der må dispenseres fra til fordel for værtskommunens provenu ved salg af en kommunalt ejet grund.

Rapporten handler om stationsnærhedsprincippet og dets konkrete udformning – stationsnærhedspolitikken - gennem de mange årtier. Rapporten belyser mål, resultater, udfordringer og ikke mindst nogle af de mange kampe, der har udspillet sig mellem planlægningens forskellige aktører om udformning af stationsnærhedspolitikken. Mange private, kommunale og statslige grundejere, kommunale planlæggere og politikere ser således primært stationsnærhedspolitikken som en barriere for deres udviklingsønsker. De finder, at det kan være fint nok som et overordnet princip, men lige her hos os, har vi de og de udfordringer, så situationen er en ganske anden. Og salg af vores store ubebyggede grund i udkanten af byen til en stor arbejdsplads eller institution vil skæppe godt i kommunens eller i forsvarets slunkne kasse. Trafikfolk, regionplanlæggere, forskere og interesserede borgere ser stationsnærhedspolitikken som en politik mere af navn end af gavn, idet de peger på den begrænsede implementering i den virkelige verden og behovet for en opstramning. Samme konklusion som er fremført af alle de udvalg og kommissioner, der siden midten af 1980'erne har set på hovedstadens trafikale udfordringer, senest Trængselskommissionen.

Rapporten behandler især perioden siden slutningen af 1980'erne, hvor stationsnærhedsprincippet blev genintroduceret som et selektivt princip i den overordnede planlægning i hovedstadsområdet. Fokus er ikke mindst på den aktuelle udformning og udfordringerne i forhold til implementering og målopfyldelse. Rapporten kan derfor læses som et indspil til den igangværende revision af Fingerplanen, hvor regeringen med erhvervsministeren i spidsen forventer at fremlægge et forslag til ny Fingerplan omkring årsskiftet 2018/19.

Rapporten afsluttes med nogle konkrete bud på en ny udformning af stationsnærhedspolitikken. Den opstiller tre modeller, som alle – om end i forskellig grad - indebærer en bedre målopfyldelse, og som adskiller sig ved en forskellig afvejning mellem tre hensyn: de overordnede regionale hensyn (mobilitet, trafik, trængsel, miljøbelastning, arbejdsmarked og vækst i storbyområdet), hensynet til den interne regionale balance, og hensynet til den kommunale selvbestemmelse.

Jeg har selv gennem årtier været en del af 'gamet' og har derfor haft mulighed for at trække på et omfattende – og ellers vanskeligt tilgængeligt – kildemateriale. Det har jeg gennem min tidligere ansættelse i Miljøministeriet, hvor jeg har arbejdet med hovedstadsområdet planlægning fra 1989 til 2014 (Planstyrelsen, Landsplanafdelingen i departementet, Forskningscentret for Skov og Landskab, Skov- og Naturstyrelsen, By- og Landskabsstyrelsen og Naturstyrelsen). I det første årti i tæt samarbejde med min gode, inspirerende kollega og læremester ud i god embedsmandsskik, Gert Moltke. Jeg er bl.a. hovedforfatter til kapitlet om hovedstadsområdets planlægning i den ændrede planlov, som i 2005 udmøntede kommunalreformen, og er ophavsmand til genintroduktionen af navnet og hovedforfatter til Fingerplan 2007, som er det første landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning, efter at staten ved miljøministeren med kommunalreformen fik det overordnede ansvar. Jeg er desuden forfatter til rapporter om lokalisering og transportadfærd, som har indgået som grundlag for den politiske udformning af stationsnærhedspolitikken, samt undersøgelser og rapporter om regionale udviklingstræk, som er indgået i de statslige udspil til de regionale myndigheder og hovedstadskommunerne. Min fremstilling kan ikke undgå at bære præg heraf. Jeg forholder mig imidlertid kritisk til den måde staten i dette årti – men også tidligere, ikke mindst som grundejer - har forvaltet sit overordnede planlægningsansvar i hovedstadsområdet.

Nærværende rapport er nummer 3 fra BY og BANE-projektet på Aalborg Universitets Institut for Planlægning, Campus København. De to første rapporter omhandler undersøgelser af, hvordan lokaliseringen af større kontorarbejdspladser påvirker de ansattes transportadfærd i den daglige pendling anno 2017, herunder de trafikale effekter af stationsnær lokalisering. Denne rapport gør selvfølgelig brug af den viden, som er oparbejdet i de nye undersøgelser.

Tak til min kollega lektor Morten Elle, Aalborg Universitet, og mine tidligere kollegaer i Miljøministeriet, Kirsten Vintersborg og Jan Engell, som har læst og kommenteret dele af rapporten. Indhold og formuleringer er dog alene mit ansvar.

Tak også til studentermedhjælp Sofie Fihl Fisker, som har stået for opsætning og figurer, og som har hjulpet med at gennemgå plangrundlaget for de mange ikke-stationsnære kontorbygninger, som er opført i de seneste år, og med at gennemgå kommuneplanernes aktuelle behandling af stationsnærhedstemaet. Igen er fremstillingen alene mit ansvar.

Aalborg Universitet, Campus København, juni 2018,

Peter Hartoft-Nielsen

Adjungeret professor, civ. ing., lich. techn.

Abstract / resumé.

Rapporten indgår i BY og BANE-projektets forskningstema 'Planlægning af by og bane i hovedstadsområdet – hvordan hænger det sammen, og med hvilke effekter for trafik, ejendomsmarked og bykvalitet?'.

Princippet om stationsnær lokalisering er byplanlægningens og Fingerplanens primære bidrag til at skabe sammenhæng mellem by og bane i hovedstadsområdet. Princippet tilsigter at bidrage til at opnå en lang række mål inden for mobilitet, trafik, trængsel, miljø, klima, arbejdsmarked og vækst, ejendomsmarked og investeringssikkerhed, samt bymiljø mv.

Rapporten belyser stationsnærhedsprincippet konkrete udformning i den overordnede planlægning historisk og aktuelt, og den analyserer stationsnærhedspolitikken implementering i kommune- og lokalplaner og i den aktuelle bybygning. Det sker på grundlag af primære kilder, heriblandt ikke offentliggjorte dokumenter, og nye data og analyser.

Rapporten er den tredje i serien af BY og BANE-rapporter. De to første omhandler de trafikale effekter af hhv. stationsnær og busnær lokalisering baseret på et omfattende nyt datamateriale indsamlet i januar 2017. Resultaterne herfra udgør et vigtigt grundlag for denne rapport analyser og vurderinger. De to rapporter viser, at der opnås markante trafikale effekter af at placere større kontorarbejdspladser inden for korte gangafstande fra en station på det overordnede banenet i hovedstadsområdet (S-bane, metro og regionalbane inden for fingerbyen). Ved lokalisering af arbejdspladserne inden for gangafstande på op til maksimalt 600 meter, dog op til 700 til 800 meter i egentlige bymæssige omgivelser, er der væsentlig flere af de ansatte, der benytter kollektiv transport, og færre der benytter bil, end til og fra tilsvarende arbejdspladser i større afstand fra en station, uanset om arbejdspladserne er godt busbetjente med højklasede løsninger.

Rapporten skelner mellem stationsnærhedsprincip og stationsnærhedspolitik. Den belyser, hvordan stationsnærhedsprincippet er ændret fra at være et universelt princip for byudvikling i den første Fingerplan fra 1947 til siden Regionplan 1989 og i den aktuelle Fingerplan at være et selektivt lokaliseringsprincip for stærkt persontrafikskabende byfunktioner, som betjener eller trækker på et stort opland, og som kan udnytte arealerne intensivt og egner sig til at blive integrerede i en bymæssig sammenhæng. Kontorejendomme er et eksempel herpå.

Stationsnærhedspolitikken er den konkrete udformning af stationsnærhedsprincippet i den overordnede planlægning. Stationsnærhedspolitikken har haft skiftende udformninger i den overordnede planlægning siden Regionplan 1989, men er uændret fra Fingerplan 2007 til den aktuelle Fingerplan 2017.

Rapporten indledes med en gennemgang af stationsnærhedsprincippet overordnede mål, rationaler og udfordringer. Regionplanmyndigheder, udvalg, kommissioner og staten har alt efter deres aktuelle opgaver og prioriteringer lagt vægt på forskellige mål, som stationsnærhedsprincippet skulle sikre. Blandt udfordringerne behandles bl.a. vilkårene for omdannelse af ældre erhvervsområder, som ligger fjernt fra en station, ønsket om ligestilling af kommunernes udviklingsmuligheder, og mulige konsekvenser af den forventede indførelse af selvkørende / førerløse biler.

Rapporten gennemgår i kapitel 2 den aktuelle udformning af stationsnærhedspolitikken i de moderne, statslige Fingerplaner fra 2007, 2013 og 2017. Fingerplanernes regler for stationsnær lokalisering skelner mellem udviklingsmulighederne i stationsnære kerneområder, stationsnære områder uden for

kerneområderne og resten af byområderne. Der er bestemmelser om, hvordan disse områdetyper afgrænses i den kommunale planlægning.

Den politiske og historiske baggrund for de statslige Fingerplaners udformning af stationsnærhedspolitikken belyses i det efterfølgende kapitel 3, som led i en historisk gennemgang af, hvordan Fingerbystrukturen og især princippet om stationsnærhed er indgået som elementer i skiftende regionale myndigheders overordnede planlægning for hovedstadsområdet, fra den oprindelige Fingerplan fra 1947 til Fingerplan 2017.

Hovedvægten i kapitel 3's historiske og politiske gennemgang er lagt på perioden fra midten af 1980'erne, hvor det aktuelle stationsnærhedsprincip introduceres med Regionplan 1989, til de statslige landsplandirektiver, Fingerplanerne, hvoraf Fingerplan 2017 er den seneste. Kapitlet 'Kampen om stationsnærhedspolitikken' beskriver bl.a. den rolle, som hhv. staten og skiftende regionale myndigheder har spillet i udformningen af stationsnærhedspolitikken op gennem 1990'erne og 00'erne. Gennemgangen viser, at staten – især med konservative og socialdemokratiske miljøministre - har spillet en klar hovedrolle i bestræbelserne på at udforme en stationsnærhedspolitik, der understøtter de store investeringer i den trafikale infrastruktur og har effekter i forhold til at sikre et velfungerende storbyområde med høj mobilitet, og som bidrager til, at den kollektive transport kan spille en væsentlig rolle i den daglige pendling, og dermed sikrer, at trængslen på vejnettet og miljø- og klimabelastningen fra transporten begrænses.

Kapitel 3 belyser primært kampen om stationsnærhedspolitikken i forbindelse med de overordnede plandokumenter: Regionplanerne og Fingerplanerne. Fortællingen suppleres med en række cases, der inddrager andre aspekter af denne kamp, herunder den overordnede planlægnings rolle, når det kommer til konkrete lokaliseringsbeslutninger, eller når der er kommunale eller statslige grundejerinteresser og salgsprovenuer på spil.

Kapitel 4 belyser stationsnærhedspolitikken implementering i den virkelige verden, bybygningen, hvor fokus er rettet mod placeringen af større kontorejendomme. Det fremgår, at implementeringen er blevet bedre efter at reglerne om stationsnær lokalisering blev skærpet med landsplandirektivet Fingerplan 2007, men også at implementeringen i omegnskommunerne fortsat halter meget efter. Uden for centralkommunerne bygges der fortsat flere kontoretagemeter fjernt fra stationerne end nær stationerne – også når politisk besluttede og dermed kommende stationer medregnes.

Hvordan det har kunnet lade sig gøre, ses der nærmere på i kapitel 5, som analyserer lokalplangrundlaget for de enkelte ikke-stationsnært beliggende kontorejendomme opført i perioden efter vedtagelsen af Fingerplan 2007. Kapitlet belyser, om Fingerplanens regler for udbygning i de stationsnære områder uden for kerneområderne er blevet implementeret i lokalplanerne, og om der således i planlægningen gennem supplerende virkemidler er tilstræbt trafikale effekter svarende til, hvis lokaliseringen var stationsnær, således som det er Fingerplanernes overordnede krav. Det konkluderes, at det generelt ikke er tilfældet uden for centralkommunerne. En væsentlig årsag er, at mange kontorejendomme opføres på grundlag af ældre lokalplaner, enkelte endda på grundlag af byplanvedtægter fra 1960'erne. Men det konstateres også, at de fleste kommuner ikke har været i stand til at forvalte de undtagelsesbestemmelser, som under bestemte forudsætninger muliggør byggeri til kontorformål uden for de stationsnære kerneområder.

Med henblik på en vurdering af perspektiverne for den fremtidige byudvikling belyser kapitel 6, hvordan stationsnærhedspolitikken er blevet implementeret i de aktuelle kommuneplaner. Kapitlet giver desuden et overblik over hovedstadskommunernes indspil til den kommende Fingerplanrevisi-

sion 2018 vedrørende stationsnærhedspolitikken fremtidige udformning. Kommuneplanernes ofte meget vide afgrænsninger af de stationsnære områder, og de mange kommunale ønsker om yderligere opblødninger af stationsnærhedspolitikken, er udtryk for, at mange kommuner ikke prioriterer hensyn om at sikre mobilitet for alle, at fremme brug af kollektiv transport og at imødegå trængsel mv. Kommunerne har samlet set tilvejebragt alt for mange byggemuligheder til stærkt persontrafikskabende byfunktioner som kontorerhverv på stationsfjerne lokaliteter, hvor tilgængeligheden uden brug af bil er stærkt begrænset.

Rapporten konkluderer i kapitel 7, at en bedre målopfyldelse i forhold til de regionale målsætninger inden for mobilitet, trafik, trængsel, miljø, klima, arbejdsmarked og vækst, ejendomsmarked og investeringssikkerhed forudsætter væsentlige justeringer af stationsnærhedspolitikken. Det underbygges af BY og BANE-projektets undersøgelser og analyser, og af analyser af førende markedsanalytikere. Markedsanalytikerne peger på, at optimal tilgængelighed med offentlig transport har voksende betydning for kontor- og videnserhvervenes muligheder for at rekruttere arbejdskraft og dermed for deres udviklingsmuligheder. Selvom markedet og stationsnærhedspolitikken således aktuelt spiller bedre sammen end tidligere, konkluderer markedsanalytikerne, at markedet ikke kan erstatte en overordnet regional planlægning. Virksomhedernes og investorenes planlægningshorisont er væsentlig kortere end den, der bør danne grundlag for den regionale planlægning. Overlades det til markedet, vil der ifølge markedsanalytikerne løbende blive udviklet erhvervsområder og opført ejendomme, som ikke besidder et langsigtet potentiale. Markedsanalytikerne peger derfor på nødvendigheden af en regional og tværkommunal planlægning samt en kommunal planlægning, som inddrager viden om de kommercielle rammevilkår.

Rapporten opstiller i kapitel 7 tre modeller med konkrete bud på en revision af stationsnærhedspolitikken. De vurderes alle at sikre væsentlig større trafikale effekter, om end i forskellig grad, end dem, der er resultatet af den nuværende udformning af stationsnærhedspolitikken og dens implementering i den kommunale planlægning.

Fælles for de tre modeller er, at de afskaffer kommunernes muligheder for at afgrænse stationsnære områder uden for de stationsnære kerneområder, idet de ansattes transportadfærd til og fra arbejdspladser lokaliseret i de såkaldte stationsnære områder uden for kerneområderne ikke adskiller sig fra transportadfærden til og fra tilsvarende typer af arbejdspladser i andre ikke-stationsnære lokaliteter.

De tre modeller vægter tre hensyn forskelligt: 1) de overordnede regionale hensyn til storbyområdets mobilitet, trafik og miljø, 2) hensynet til den interne regionale balance i hovedstadsområdet, og 3) hensynet til kommunal selvbestemmelse.

Model 1 og model 2 differentierer stationsnærhedspolitikken med hensyn stationstyper og ejendomsstørrelser, mens model 3 alene differentierer med hensyn til ejendomsstørrelser. Model 3 introducerer en generel særregel, som giver kommunerne visse muligheder for at planlægge for enkelte mellemstore kontorejendomme uden for de stationsnære kerneområder.

Ud fra en faglig vurdering af modellernes varetagelse af de overordnede regionale mål og hensyn, bør model 1 vælges.

Rapporten påpeger, at en bedre målopfyldelse ikke kan opnås alene gennem en justering af reglerne for stationsnær lokalisering, men forudsætter en aktiv statslig analyse- og planlægningsindsats, herunder ikke mindst facilitering af og aktiv deltagelse i dialogprojekter med hovedstadskommunerne.

En stationsnærhedspolitik med bedre målopfyldelse er afgørende for at andre virkemidler – f.eks. kørselsafgifter - vil kunne begrænse trængslen på vejnettet uden afgørende tab af mobilitet. En effektiv stationsnærhedspolitik er grundlaget for at sikre optimal tilgængelighed til kontor- og videns erhvervene og god mobilitet for alle borgere i storbyområdet.

Stationsnærhedspolitikken er et element i en samlet lokaliseringspolitik og byudviklingsstrategi for hovedstadsområdet, hvor transport- og distributionserhvervene sikres udviklingsmuligheder ved afkørsler fra motorvej, hvor håndværk- og servicevirksomheder sikres udviklingsmuligheder i de traditionelle erhvervsområder i storbyområdet, og hvor omdannelse og genbrug af eksisterende byarealer fremmes og byudvikling på bar mark begrænses.

INDHOLDSFORTEGNELSE

Forord	2
Abstract / resumé	4
1. Stationsnær lokalisering: mål, rationaler og udfordringer	11
<i>Stationsnær lokalisering – hvorfor, hvad er målet?</i>	11
<i>Mål for fingerplanernes stationsnærhedspolitik</i>	13
<i>Opsamling om mål for stationsnær lokalisering</i>	14
<i>Dokumenterede effekter af stationsnær lokalisering</i>	15
<i>Stationsnærhedsprincippets og stationsnærhedspolitikens udfordringer</i>	17
<i>Stationsnærhedsprincip og stationsnærhedspolitik</i>	23
2. Stationsnærhedspolitikken i den aktuelle Fingerplan anno 2017	25
<i>Fingerplanernes stationsnærhedspolitik i store træk</i>	26
<i>Hvilke byfunktioner er omfattet?</i>	27
<i>Hvilke stationer er omfattet?</i>	28
<i>Afgrænsning af stationsnære områder</i>	30
<i>Særregler</i>	31
<i>Stationsnærhedspolitikens retsvirkning – tilsyn og håndhævelse</i>	32
<i>Opsamling</i>	33
Appendix 1. Fingerplan 2017's regler om stationsnær lokalisering	34
<i>Det indre storbyområde ('håndfladen')</i>	34
<i>Det ydre storbyområde ('byfingrene')</i>	35
3. Kampen om stationsnærhedspolitikken	40
<i>Fra Fingerplan 1947 til Fingerplan 2017</i>	40
<i>Fingerplanen fra 1947 – Skitseforslag til Egnspan for Storkøbenhavn</i>	41
<i>Principskitse til Egnspan, 1960 og 1. etapeplanen, 1961</i>	44
<i>Cases: Forskerparken i Hørsholm (DTU Scion) og Lautrupgård i Ballerup</i>	45
<i>Strukturplan 1972 og Regionplan 1973</i>	46
<i>Regionplanens 1. etape 1977-1992</i>	48
<i>Regionplantillæg 1982 og 1985</i>	49
<i>Statslige krav til Regionplan 1989</i>	50
<i>Udvalget om hovedstadens trafik 1988 (Tengvad-udvalget)</i>	51
<i>Regionplan 1989 – stationsnærhedspolitikens genfødsel</i>	53
<i>Case: Statens Gårde i Hillerød</i>	57
<i>Würtzen-udvalg, Love om Ørestad, Metro og By & Havn samt Københavns Kommuneplaner</i>	58
<i>Regionplan 2001 for Frederiksberg Kommune</i>	65
<i>Amtsrådenes regionplaner 1993, 1997 og 2001</i>	65
<i>Københavns Amt</i>	67
<i>Frederiksborg og Roskilde Amter</i>	73

<i>Case: Forskningscentret for Skov & Landskab (FSL) i Hørsholm.</i>	76
<i>Opsamling om stationsnærhedspolitik i de fem enheders regionplaner.</i>	78
<i>Nielsen-udvalget: Grundlag for trafik- og miljøplan for hovedstadsområdet.</i>	
<i>Trafikministeriet 2000.</i>	79
<i>HUR's Regionplantillæg 2004 og HUR's Regionplan 2005</i>	80
<i>Forslag til regionplantillæg 2003 - 'Harmonisering og supplering af stationsnærhedsprincippet'</i>	82
<i>HUR's Regionplan 2005.</i>	85
<i>Kommunalreformen 2006.</i>	88
<i>Fingerplan 2007 – landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning.</i>	89
<i>Fingerplan 2013</i>	92
<i>Risø Park i Fingerplan 2013.</i>	94
<i>Trængselskommissionen</i>	99
<i>Fingerplan 2017 og arbejdet med Fingerplan 2018.</i>	102
<i>Case: Nordsjællands Hospital og ny station ved Overdrevsvejen</i>	103
Appendix 2. Tidslinje med planlægningsmyndigheder og overordnede planer for hovedstadsområdet 1945 til 2018.	115
4. Stationsnærhedspolitikens implementering i nybyggeri til kontorformål.	117
<i>Omfang og beliggenhed af nyopførte kontorejendomme</i>	117
<i>Datagrundlag</i>	118
<i>Stationsnært og ikke-stationsnært kontorbyggeri.</i>	119
<i>Svagere, men forbedret implementering i omegnskommunerne</i>	122
5. Plangrundlag for ikke-stationsnært kontorbyggeri opført i en periode efter Fingerplan 2007	126
<i>Stationsnære og ikke-stationsnære bygninger opført efter Fingerplan 2007</i>	126
<i>Lokalplangrundlaget for ikke-stationsnært nybyggeri</i>	128
<i>Nybyggeriet og Fingerplanens bestemmelser om trafikale effekter</i>	129
<i>Perspektiv.</i>	132
6. Stationsnærhedspolitikens implementering i kommuneplanerne.	133
<i>Kommuneplangennemgang anno 2006</i>	133
<i>Kommuneplangennemgang anno 2017</i>	134
<i>Centralkommunerne</i>	135
<i>Ring 3 kommunerne og de nære forstæder</i>	137
<i>Købstæderne</i>	142
<i>Byfingrene i øvrigt.</i>	146
<i>Øvrige kommuner</i>	150
<i>Kommunernes indspil til revision af Fingerplanen 2018</i>	150
7. Behov for fornyelse af Fingerplanens stationsnærhedspolitik – 3 konkrete modeller....	156
<i>Bedre målopfyldelse forudsætter justeringer af stationsnærhedspolitikken</i>	156
<i>Cases fra Sadolin & Albæks rapport 'Erhvervsejendomme'</i>	160

<i>Kan markedet erstatte den overordnede planlægning og stationsnærhedspolitikken?</i>	161
<i>Tre modeller til bedre målopfyldelse med enklere regler for stationsnær lokalisering i</i>	
<i>Fingerplanen</i>	164
<i>Model 1 – regionale hensyn prioriteres.</i>	167
<i>Model 2 - regionale hensyn og mulighed for en mere fintmasket regional balance</i>	
<i>prioriteres.</i>	169
<i>Model 3 – øget kommunal frihed prioriteres.</i>	171
<i>Forstærket statslig planlægningsindsats i dialog med hovedstadskommunerne</i>	173
<i>Opsamling.</i>	176
<i>Efterskrift - nye tider?</i>	177
8. Litteraturliste.....	178

1. Stationsnær lokalisering: mål, rationaler og udfordringer

Stationsnær lokalisering – hvorfor, hvad er målet?

Princippet om stationsnær lokalisering koordinerer bybygningen med den trafikale infrastruktur, således at byudvikling af regional betydning og regionalt orienterede og persontrafikskabende arbejdspladser og institutioner placeres inden for kort gangafstand fra stationerne på det overordnede banenet. Det sikrer god tilgængelighed for hele storbyregionens befolkning, herunder den store gruppe, som ikke har adgang til bil. Det er samtidig veldokumenteret¹, at mange med adgang til bil fravælger bilen til fordel for den kollektive transport, når rejsemålet ligger helt tæt ved stationen, og den kollektive transport således opleves som den bedste rejseform. Stationsnær lokalisering sikrer dermed virksomhederne adgang til et stort geografisk arbejdsmarked, giver den enkelte et friere valg af transportmiddel, reducerer trængslen, understøtter investeringerne i den kollektive transport, bidrager til et robust transportsystem, reducerer transportens miljø- og klimabelastning, begrænser arealforbruget til byformål, skaber grundlag for et attraktivt bymiljø og sikrer robuste ejendomsinvesteringer.

Stationsnær lokalisering kan herigennem bidrage til at opnå en lang række mål inden for mobilitet, trafik, trængsel, miljø, klima, arbejdsmarked og vækst, ejendomsmarked og investeringssikkerhed, samt bymiljø mv.

Skiftende regionplanmyndigheder med ansvar for hovedstadsområdet planlægning og diverse udvalg og kommissioner vedrørende hovedstadsområdets trafikale udfordringer har med forskellige udgangspunkter og opgaver derfor anvendt eller foreslået stationsnær lokalisering som et af midlerne til at opnå en række forskellige mål afhængigt af fokus og den aktuelle prioritering.

Figur 1.1. Fingerbystruktur og stationsnærhedsprincip



Kilde: BY og BANE-projektet, Aalborg Universitet, Institut for Planlægning, Campus København

¹ Hartoft-Nielsen og Reiter (2017)

Den oprindelige Fingerplan fra 1947 lagde vægt på stationsnær lokalisering som et universelt princip, idet den kollektive transport var – og forventedes trods bilismen fremmarch fremover at være – det dominerende transportmiddel i det voksende storbyområde.²

Udvalget om Hovedstadsområdets Trafik fra 1988 leverede et indspil til den kommende Regionplan 1989, som var forventningsafstemt mellem statslige og kommunale repræsentanter. Udvalget lagde særlig vægt på, at stationsnær lokalisering understøtter investeringerne i den trafikale infrastruktur³, idet stationsnær lokalisering øger den kollektive andel af trafikken især i bolig-arbejdsstedsrejserne.

Hovedstadsrådets Regionplan 1989 var et dokument, som generelt var blottet for eksplicite mål, som rakte ud over styring af byudviklingen. Regionplan 1989 fremhævede dog behovet for at sikre 'dør-til-dør'-kvalitet i den kollektive trafik og dermed et realistisk alternativ til den private bilkørsel i den daglige bolig-arbejdsstedstrafik⁴.

Würtzen-udvalget lagde i 1991 vægt på nyetablerede stationsnære områder som middel til at skabe værditilvækst, øgede grundpriser og provenu ved salg af arealerne til byudvikling som grundlag for finansiering af en udbygning af det kollektive banenet⁵.

Handlingsplaner for reduktion af transportsektorens CO₂-udslip gennem 1990'erne lagde vægt på den fysiske planlægnings bidrag til reduktionerne af transportens klimabelastning, herunder især stationsnærhedspolitikken i hovedstadsområdet⁶.

HUR's Regionplan 2005 lagde vægt på, at sikre tilgængeligheden med både kollektiv og individuel trafikbetjening for virksomheder med et stort regionalt opland, at sikre den enkelte borger frihed til at vælge det transporttilbud, der passer ham eller hende bedst, og at sikre robusthed i forhold til fremtidige ændringer i trafikstrukturen, herunder eventuelt stigende brændstofpriser. Regionplan 2005 fremhævede også reduktion af miljøbelastningen.⁷

Fingerplan 2007 lagde vægt på en bred vifte af mål med særlig vægt på miljørigtig lokalisering⁸, herunder reduktion af transportens klimabelastning (CO₂ reduktioner). Fingerplan 2007 argumenterede for en udformning af stationsnærhedspolitikken med udgangspunkt i en konkret faglig viden om byudvikling, lokali-

² Skitseforslag til en Egnplan for Storkøbenhavn (1947), f.eks. side 21 og 29.

³ Rapport fra 'Udvalget om hovedstadsområdets trafik', juni 1988, side 5 og side 52

⁴ Hovedstadsrådet: Regionplanredegørelse 1989 / 1, Lokaliseringsstrategier, Forord af plandirektør Hugo Marcussen

⁵ Ørestadsmodellen, jf. 'Rapport om trafikinvesteringer i hovedstadsområdet', 1991.

⁶ F.eks.: Transportministeriet (1996): 'Regeringens handlingsplan for reduktion af transportsektorens CO₂-udslip', side 14.

⁷ HUR: Regionplan 2005, vision om et attraktivt og innovativt erhvervmiljø, side 25 og side 29.

⁸ Fingerplan 2007, Politisk redegørelse, side 18

sering og trafikale effekter i hovedstadsområdet. Fingerplan 2007 fremhævede også stationsnær lokalisering i et arbejdsmarkeds- og vækstperspektiv, herunder integration over Øresund.

Fingerplan 2013 fremhævede, at stationsnær lokalisering bidrager til at undgå yderligere trængsel på vejnettet og fremmer brugen af kollektiv transport.⁹

Trængselskommissionen fremhævede i 2013 planlægningsmæssige tiltag som stationsnærhedsprincippet som fundamentale for at skabe sammenhæng mellem de rejsendes behov og den kollektive trafik og dermed for at reducere trængslen på vejnettet.¹⁰

Fingerplan 2017 er et rent juridisk dokument uden politisk redegørelse og dermed uden eksplicite politiske mål. I vejledningen (bemærkningerne), som overvejende er videreført fra tidligere Fingerplaner, nævnes dog, at stationsnær lokalisering er det væsentligste instrument til at sikre koordineringen mellem byudvikling og den kollektive trafikbetjening, og bidrage til at begrænse behovet for nyinvesteringer i vejnet og den kollektive transport.¹¹

Mål for fingerplanernes stationsnærhedspolitik

Den nuværende stationsnærhedspolitik blev fastlagt i Fingerplan 2007. Fingerplan 2007 er den første plan, hvor udformningen af stationsnærhedspolitikken begrundes med konkrete, dokumenterede effekter. Fingerplan 2007's politiske redegørelse beskriver en række mål og effekter, som søges opnået gennem stationsnær lokalisering og betoner den rejsendes frie valg af transportmiddel:

'Regeringen fastslår i Landsplanredegørelsen 2006, at stationsnær lokalisering af persontrafikskabende byfunktioner fortsat skal være det overordnede lokaliseringsprincip. Hovedstadsområdet skal kunne tilbyde en bred vifte af attraktive lokaliseringsmuligheder. Miljörigtig lokalisering, hvor de trafikale og miljømæssige effekter af lokaliseringen er i fokus, vil styrke hovedstadens konkurrenceevne.

Stationsnær lokalisering er et vigtigt virkemiddel, hvis vi skal begrænse trængslen og undgå at vejene sander til i trafik. Den er samtidig et afgiftsfrit virkemiddel baseret på den enkeltes frie valg. Stationsnær lokalisering indebærer, at pendlere og andre rejsende tilbydes et friere valg af transportmiddel. Den enkelte borger får frihed til at vælge det transportmiddel, som passer hende eller ham bedst. Folk uden bil tilbydes den nødvendige mobilitet, og bilister tilbydes en alternativ rejseform. I det omfang den kollektive trans-

⁹ Fingerplan 2013, Hovedbudskaber, side 6.

¹⁰ Trængselskommissionen: 'Mobilitet og fremkommelighed i hovedstaden'. Betænkning 1539, september 2013. F.eks. Sammenfatningen, side 5 og Hovedrapport, side 118 – 120.

¹¹ Fingerplan 2017, Bemærkningerne, ad. § 3, stk. 1, nr. 2, side 44.

port opleves mere attraktiv end kørsel i egen bil, vil flere lade bilen stå og i stedet vælge den kollektive rejseform. Stationsnær lokalisering viser sig at have betydelig effekt på pendlernes transportadfærd. Undersøgelser viser, at effekten opnås ved lokaliseringer i gangafstande på op til 600 m fra stationerne. Der er derimod ikke påvist effekter af busnær lokalisering. Heller ikke ved velbetjente busterminaler.¹²

Opsamling om mål for stationsnær lokalisering

Neden for er givet en oversigt over forskellige mål og tilstræbte effekter af stationsnær lokalisering af persontrafikskabende byfunktioner:

Trafik, trængsel, mobilitet og økonomi

- Optimal tilgængelighed med kollektiv transport for alle borgere i hele storbyområdet og dets naboregioner.
- Større markedsandele til den kollektive transport i den daglige pendling, herunder ved overflytning af bilister
- Mindre trængslen på vejnettet i myldretiderne
- Bedre udnyttelse af de offentlige investeringer i baner og veje
- Bedre driftsøkonomi i den kollektive transport.
- Robust transportsystem
- Fastholder høj mobilitet ved begrænsning af kørsel i bil gennem f.eks. parkeringsrestriktioner, kørselsafgifter mv.

Miljø og klima

- Reduktion af miljøbelastningen fra transporten – partikler, NO_x, støj, barrierer mv.
- Reduktion af klimabelastningen fra transporten
 - CO₂-emissioner
- Ressourceeffektiv forvaltning af storbyområdets arealer

Arbejdsmarked og vækst

- Udvider virksomhedernes geografiske arbejdsmarked
 - robusthed
- Sikrer lige adgang til arbejdsmarkedet
- Sparer tid for både kollektiv rejsende og bilister

Ejendomsmarked og investeringssikkerhed

- Imødekommer voksende markedsbehov

¹² Fingerplan 2007, Politisk redegørelse, side 18.

- Skaber grundlag for en bedre udnyttelse af kontorejendoms-massen
- Sikrer lavere prisforventninger i traditionelle erhvervs- og håndværksområder
- Skaber større investeringssikkerhed

Bykvalitet

- Understøtter grundlaget for at skabe bymæssige kvaliteter i forstæderne
- Understøtter fredeliggørelse og byrumsforbedringer i central-kommunerne

Individuel frihed

- Bidrager til reelle valgmuligheder mellem transportformerne



Dokumenterede effekter af stationsnær lokalisering

De trafikale effekter af stationsnær lokalisering er senest dokumenteret i Rapport nr. 1 fra Aalborg Universitets projekter om 'Planlægning af By og Bane i hovedstadsområdet'.¹³

Rapporten belyser bl.a. den 'rene' stationsnærhedseffekt, som er forskellen i transportadfærd mellem ansatte på hhv. stationsnære og ikke-stationsnære kontorarbejdspladser, hvortil der i begge tilfælde er god tilgængelighed med bil, dvs. god opkobling til det overordnede vejnet, gratis, tidsubegrænset og rigeligt / tilstrækkeligt udbud af parkeringspladser. Den 'rene' stationsnærhedseffekt er ikke en eksakt størrelse, men rapporten angiver en tommelfingerregel:

*Stationsnær lokalisering af større kontorarbejdspladser indebærer, at der er dobbelt så mange, der benytter kollektiv transport i den daglige pendling, og den gennemsnitlige daglige kørsel i bil mellem bolig og arbejde blandt samtlige ansatte reduceres med 10 til 15 km.*¹⁴

Rapporten viser, at effekten af stationsnær lokalisering generelt rækker op til 600 meter gangafstand mellem station og arbejdsplads, idet effekten i egentlig bymæssig sammenhæng – f.eks. i ydre brokvarterer i København¹⁵ og i Lyngby by – kan række op til gangafstande på 700-800 meter fra station.¹⁶

¹³ Peter Hartoft-Nielsen og Ida Reiter: 'Trafikale effekter af stationsnær lokalisering i hovedstadsområdet 2017 – første rapport med hovedresultater og analyser', Aalborg Universitet, Institut for Planlægning, Campus København, Oktober 2017.

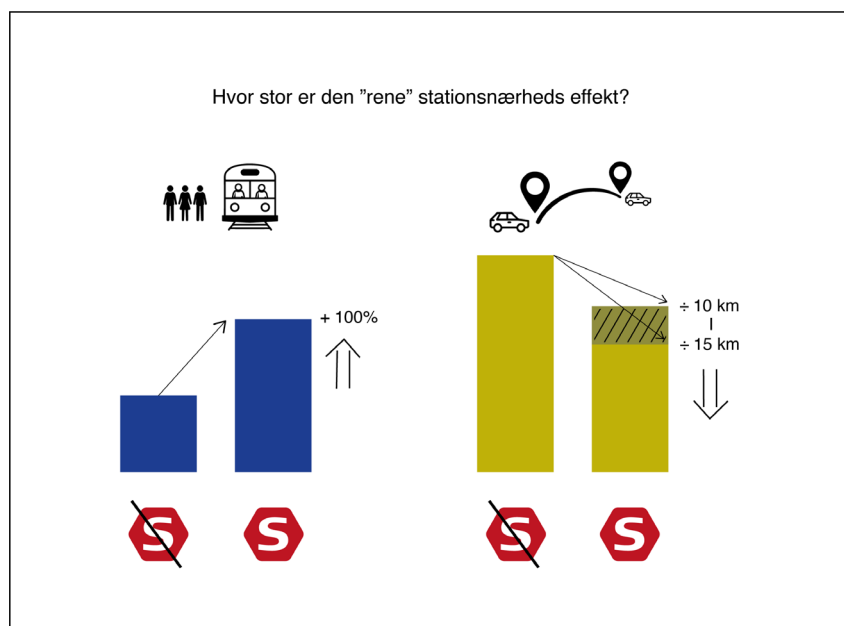
¹⁴ Hartoft-Nielsen og Reiter (2017) side 23.

¹⁵ Der var på undersøgelsestidspunktet januar 2017 ikke indført parkeringsafgifter i de ydre brokvarterer.

¹⁶ Hartoft-Nielsen og Reiter (2017) side 24.

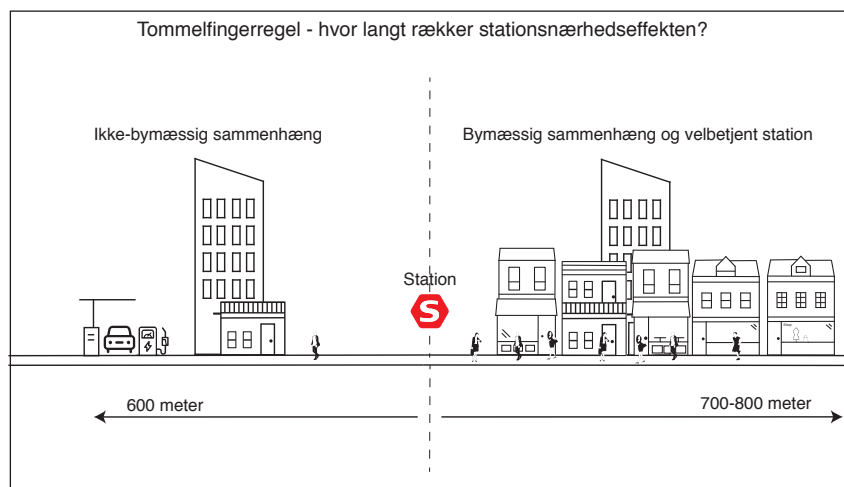


Figur 1. 2. Tommelfingerregel I: Den 'rene' stationsnærhedseffekt.



Kilde: BY og BANE-projektet, Aalborg Universitet, Institut for Planlægning, Campus København

Figur 1.3. Tommelfingerregel II: Den 'rene' stationsnærhedseffekt.



Kilde: BY og BANE-projektet, Aalborg Universitet, Institut for Planlægning, Campus København

Endelig viser rapporten, at den 'rene' stationsnærhedseffekt kan konstateres ved både knudepunktstationer og almindelige stationer på det overordnede banenet betjent med S-tog og regionaltoget, mens der ikke er konstateret tilsvarende effekter ved lokalbanestationer eller velbetjente busterminaler. Der er fundet større effekter ved stationerne på Ringbanen end ved stationer på de radiale linjer uden for Ringbanen. De stationsnære lokaliteter ved Ringbanen er kendetegnet ved at have god tilgængelighed med bane fra bosatte i alle byfingre.

Når der ikke er fundet 'ren' stationsnærhedseffekt ved metroen skyldes det, at der ved samtlige de virksomheder, som indgår i undersøgelsen, og som ligger nær en metrostation, er begrænset tilgængelighed med bil. Den kollektive transports markedsandel er høj til disse virksomheder nær stationer på metroen med begrænset tilgængelighed med bil.

Cowis miljøvurdering af Forslag til Fingerplan 2007 ¹⁷ viste, at implementering af forslagens stationsnærhedspolitik på sigt ville medføre en reduktion af CO₂-emissionerne fra personbiltransporten i hovedstadsområdet på årligt 100.000 t i forhold til en situation med videreførelse af stationsnærhedspolitikken i HUR's Regionplan 2005, mens Cowis miljøvurdering af Forslag til Fingerplan 2013 viste, at et udlæg af ikke-stationsnære bygemuligheder til 5.000 arbejdspladser ved Risø Park ville reducere gevinsten med 3.700 t. ¹⁸

Et projekt fra Københavns Universitet 'Gevinster ved investeringer i byliv og bykvalitet' viser, at kontorvirksomheder er villige til at betale en pris, der er op til 30 til 40 pct. højere pr. kvadratmeter for de lejemål, der ligger tættest på en station, og at effekten styrkes med 6-9 pct. for hver ekstra linje, der afgår fra stationen. Effekten klinger langsomt af mod nul omkring 1.500 meter fra stationen. ¹⁹

Endelig viser et mindre studie effekterne af etablering af en metrostation på Vestamager i forhold til arbejdsmarked og lønudvikling. Studiet viser, at beboere bosat på Vestamager tættest på Vestamager station har fået øget deres arbejdsmarkedstilknytning og løn mere end beboere bosat i større afstande fra stationen, når man sammenligner situationen hhv. før og efter etablering af Vestamager station. ²⁰

Stationsnærhedsprincipper og stationsnærhedspolitikens udfordringer

Hovedstadsområdet fungerer som sammenhængende bolig- og arbejdsmarkeder, hvor det er afgørende, at der er optimal tilgængelighed til arbejdspladserne for beboerne i hele oplandet inklusiv fra det øvrige Sjælland og Skåne. På det overordnede plan er det derfor de færreste, der ikke kan tilslutte sig et princip om stationsnær lokalisering af større arbejdspladser og andre persontrafikskabende byfunktioner, som egner sig til integration i en bymæssig sammenhæng nær stationerne. Det er vanskeligt at finde saglige

¹⁷ Forslag til Fingerplan 2007, Del 3: Miljøvurdering af Forslag til Fingerplan 2007, side 104-121.

¹⁸ Cowi: Miljøvurderingsrapport, Forslag til Fingerplan 2013, Naturstyrelsen, Miljøministeriet, december 2012.

¹⁹ Her gengivet efter Økonomi og Indenrigsministeriet: 'Afrapportering fra udvalget om en hovedstadsstrategi', maj 2015, side 161.

²⁰ Rotger and Nielsen: 'Effects of Job Accessibility on Improved Public Transport System: natural Experimental Evidence from the Copenhagen Metro.' EJTIR Issue 15 (4), 2015 pp. 419 – 441.

argumenter mod princippet som sådan. Men det rejser selvfølgelig en række væsentlige spørgsmål: Hvad så med udviklingen i by- og erhvervsområderne i resten af storbyområdet? Hvad med udviklingen i vores kommune, hvor centeret ikke ligger ved stationen, eller hvor helt særlige forhold gør sig gældende? Hvad med fornyelse og udvikling af dette eller hint område? Tilgodeser princippet om stationsnærhed virksomhedernes og institutioners lokaliseringsbehov? Mister vi udenlandske investeringer? Osv.

Stationsnærhedsprincippet skal derfor omsættes til en stationsnærhedspolitik, som skal fungere i et storbyområde, som har udviklet sig gennem århundreder med snesevis af byområder, som hver for sig har deres historie og udviklingsproblematik. Der er derfor en lang række både politiske og faglige barrierer for implementering af princippet om stationsnær lokalisering, som udformningen af en stationsnærhedspolitik bliver konfronteret med og skal forholde sig til.

– Omdannelse af ældre erhvervsområder

Den største udfordring siden genintroduktionen af en stationsnærhedspolitik i Regionplan 1989 har været de omdannelsesproblematikker, som knyttet sig til de traditionelle erhvervsområder i forstæderne²¹, som ikke ligger nær ved, men ofte i ret store afstande fra stationerne. Det gælder en række erhvervsområder på Vestegnen og i Ring 3-bæltet, som gennem 1990'erne og 00'erne oplevede stigende efterspørgsel fra de traditionelle erhverv og brancheglidninger, hvor en stadig større andel af lokalerne blev anvendt til administrative funktioner. Mange bygninger er utidssvarende og områderne generelt fornyelses- eller omdannelsesmodne. Det er baggrunden for den kritik, som især Vestegnsborgmestrene og Københavns Amtsråd rettede mod stationsnærhedspolitikken.

Problemstillingen fandt imidlertid sin løsning med Regionplan 2005 og Fingerplan 2007, hvor der først blev udformet særlige regler for omdannelse i syv konkrete erhvervsområder under omdannelse, hvor antagelsen var, at de med en betydelig sandsynlighed og inden for et rimeligt åremål ville blive betjent af en letbane på Ring 3, således at de allerede inden en politisk beslutning om anlæg af letbanen fik 'stationsnære byggemuligheder' op til 500 meter fra et forventet standsningssted forudsat, at der i den øvrige del af erhvervsområdet blev planlagt for en ekstensivering, herunder boliger. Denne mulighed blev i Fingerplan 2007 suppleret med en regelændring, hvor alene større kontorejendomme med mindst 1.500 etagemeter var omfattet af stationsnærhedspolitikken, mens mindre og mellemstore kontorejendomme således kunne lokaliseres i de ikke-stationsnære erhvervsområder, jf. den mere udførlige

²¹ Problemstillingerne i relation til omdannelse af erhvervsområderne i forstæderne adskiller sig fra problemstillingerne i centralkommuner, hvor de ældre industri- og erhvervsområder ligger centralt i bymæssige omgivelser eller attraktivt ud til havneløbene.

gennemgang i kapitel 3 'Kampen om stationsnærhedspolitikken'. Og med den efterfølgende beslutning i 2013 om anlæg af letbanen på Ring 3 med 27 nye standsningssteder blev der generelt øgede udviklingsmuligheder for erhvervsområderne langs med Ring 3. Samtidig er det formentlig blevet mere klart for kommunerne og borgmestrene, at den markedsræssige efterspørgsel er stærkt begrænset, at flere af områderne næppe tilbyder det, som moderne kontorvirksomheder efterspørger, og at kontorisering derfor ikke er en universalløsning på fornyelses- og omdannelsesproblematikkerne. Kontorisering kan samtidig have den konsekvens, at erhverv, som tidligere havde optimale betingelser i erhvervsområdet, presses ud som følge af ændrede ejendomsvurderinger, miljøhensyn etc. Områderne har ofte attraktionsværdier i forhold til andre typer af erhverv end kontorer, og kan ligeledes være attraktive for boliger, især de områder, som grænser op til grønne områder, herunder de grønne kiler.

– *Hvor nært er stationsnært?*

Hvor langt fra stationerne skal det være muligt at udpege stationsnære områder. Afgrænser en kommune stationsnære områder op til 1.500 meter fra en station, giver det muligvis stationsnære udbygningsmuligheder i en kommunes store erhvervsområde. Fakta kan imidlertid belyse, hvad stationsnærhed indebærer. Undersøgelser taler deres tydelige sprog om de ansattes transportadfærd. Bil fravælges sjældent, når den faktiske gangafstand mellem station og arbejdsplads overstiger 600 meter, i egentlig bymæssig bebyggelse dog i nogle tilfælde først, når gangafstanden overstiger fra 700 til 800 meter.²²

– *Bus- og lokalbanebetjente områder bør sidestilles*

Flere kommuner har fremført det synspunkt, at betjening med højklassede busser eller lokalbaner er lige så godt, og derfor bør sidestilles med stationer betjent af S-tog, regional tog, metro eller letbane. Gennem regionplanhistorien har områder som Gladsaxe Trafikplads, Rødovre Centrum, Nærum Erhvervsområde, Helsingør og Frederiksværk været udpeget som særlige lokaliseringsområder med udbygningsmuligheder svarende til stationsnære områder. Rudersdal Kommune argumenterer f.eks. med, at der er mange på- og afstignere på Nærum station sammenlignet med flere af S-togsstationerne. Flere undersøgelser konkluderer imidlertid samstemmende, at der ved lokalbane- eller busknudepunktsbetjente lokaliteter ikke opnås tilsvarende trafikale effekter som ved lokaliteter nær stationer på det overordnede banenet²³. Ansatte til virksomheder ved de lokaliteter, som har været udpeget som særlige lokaliseringsområder, har en trafikal adfærd svarende til ansatte til andre virksomheder, som ligger stationsfjernt.

²² Hartoft-Nielsen og Reiter (2017).

²³ Hartoft-Nielsen (2017), Hartoft-Nielsen (2001, 2002) og HUR / Tetraplan (2004): 'Afstandseffekter af busknudepunkter – Betydning for transportmiddelvalg i bolig-arbejdsstedsrejser.'

– *Udbuddet af stationsnære arealer er begrænsede*

Det er korrekt, at velbeliggende og lettilgængelige stationsnære arealer er en knap ressource, som også bør behandles som sådan i planlægningen. Derfor er det moderne stationsnærhedsprincip selektivt, således at det er de bedst byintegrerbare og mest persontrafikskabende byfunktioner, som skal sikres plads ved stationerne. Knapheden gør det vigtigt, at den overordnede planmyndighed løbende tilvejebringer et overblik over de aktuelle og potentielle stationsnære byggemuligheder. Et sådant overblik kan umiddelbart omfatte stationsnære arealer, hvor der er planlagt en omdannelse samt ubebyggede, stationsnære arealer planlagt til byformål. Hertil kommer imidlertid arealer, hvor der inden for en årrække kan forventes at ske en omdannelse, samt – i respekt for behov for byrum, pladser og grønne åndehuller - vurderinger af mulighederne for at intensivere anvendelsen af arealer, som er underudnyttede i forhold til deres beliggenhed nær en station. Eksempler på det sidste er omdannelsen af Buddinge Tømmerhandel få meter fra Buddinge station til butik og domicil for det rådgivende ingeniørfirma MOE, omdannelsen af en stor parkeringsplads ved Lyngby Storcenter og kommende letbanestop til bl.a. domicil for Microsoft, omdannelsen af tømmerhandel og stenhuggeri på Lyngby Hovedgade til domicil for Mærsk Drilling, en forestående omdannelse af bilværksted og -forhandler ligeledes på Lyngby Hovedgade samt overbygning af butikker ved Østerport station. En relativ stram stationsnærhedspolitik vil kunne fremkalde omdannelser af sådanne underudnyttede arealer, som ikke indgår i traditionelle rummelighedsopgørelser. I forbindelse med Fingerplan 2007 og Fingerplan 2013 blev det dokumenteret, at der var et bredt og alsidigt udbud af velbeliggende stationsnære byggemuligheder i alle egne af hovedstadsområdet, som rigeligt ville kunne matche efterspørgslen efter nybyggede kontoretagemeter i årtier.

– *Stationsnære områder er ofte ikke attraktive nok*

Mange områder omkring stationerne uden for centralkommunerne savner de bymæssige kvaliteter, som virksomhederne efterspørger. Det er samtidig de færreste kommuner, som går videre i behandlingen af stationsnærhedstemaet end blot en afgrænsning af de stationsnære områder. Her ligger en kæmpe udfordring for den kommunale planlægning. Vinderne bliver de områder, som har bymæssige kvaliteter, f.eks. i centralkommunerne og i Lyngby. Kommunerne bør derfor som led i deres stationsnærhedspolitik udarbejde helhedsplaner for de stationsnære områder baseret på en bybygningsstrategi, som har fokus på bymæssige kvaliteter, byliv, byrum og bymiljø²⁴.

²⁴ By og Baneprojektet på Institut for Planlægning, Aalborg Universitet, Campus København udarbejder i 2018 et projekt med fokus på de bymæssige kvaliteter i stationsnære områder med finansiel støtte fra By & Havn, Københavns Kommune og Metroselskabet og Hovedstadens Letbane.

– *Mange kontorvirksomheder efterspørger god tilgængelighed med bil, et rigeligt udbud af parkeringspladser og nær adgang til motorvej*

De stationsnære områder uden for centralkommunerne vil ofte have god opkobling til det overordnede vejnet og med mulighed for etablering af et tilstrækkeligt antal parkeringspladser, som - afhængigt af hvad markedet kan bære - kan være i konstruktion under eller over terræn eller anlagt på terræn. Den stationsnære lokalisering nedsætter behovet for parkeringspladser. Analytikere af ejendomsmarkedet påpeger, at virksomhederne i de seneste år har fået større fokus på tilgængeligheden med kollektiv transport²⁵. Lautrupparken er eksempel på et område, hvis attraktion i 1970'erne, 1980'erne og 1990'erne i høj grad var den gode tilgængelighed med bil, men området er sidenhen sandet til i biltrafik, har haft betydelig fraflytning og været præget af mange tomme bygninger. Andre bilorienterede erhvervsområder som f.eks. Forskerparken i Hørsholm (Scion DTU) og Tuborg Havnepark har også været præget af tomme lokaler i de seneste år. Ligesom stationsnære områder er en knap ressource, hvor der skal sikres den fornødne plads til kontorarbejdspladser, regionale institutioner etc., er også motorvejsnære arealer ved afkørselsramperne en knap ressource, som bør forbehandles transport- og distributionserhverv og andre erhverv præget af tung transport.

– *Mange kontorvirksomheder efterspørger domiciler i grønne omgivelser med synlighed*

Der er en hel del eksempler især fra 1980'erne og 1990'erne på virksomheder, som har lokaliseret sig med synlige domiciler i grønne områder eller med udsigt over grønne kiler, områder som har god biltilgængelighed, men ligger langt fra en station. IBM i Blovstrød, IBM Danmark ved Mølleåen, Compaq i Rude Skov, Hewlett & Packard i Birkerød ved Vaserne, DMU i Risø ved Roskilde, Forskningscentret for Skov & Landskab i Hørsholm er, eller for de flestes vedkommende var eksempler på sådanne soloplaceringer i grønne omgivelser. Nogle erhvervsparker målrettet kontorarbejdspladser så som Lautrupparken og Forskerparken i Hørsholm (Scion DTU) tilgodeser også hensynet til grønne omgivelser. Disse lokaliteter skaber alle meget biltransport, og flere af virksomhederne har oplevet rekrutteringsproblemer på grund af den begrænsede tilgængelighed med kollektiv transport. Mange er fraflyttet lokaliteten efter nogle år. De grønne omgivelser er næppe et eksistensvilkår for disse arbejdspladser, og rummer ofte andre planlægningsmæssige problemstillinger end den manglende stationsnærhed. I debatten om udformning af stationsnærhedspolitikken har argumentet om lokalisering i eller nær grønne omgivelser da heller ikke været fremtrædende.

²⁵ F.eks. Sadolin & Albæk: Newsletter, 4. kvartal 2016, side 8 og Sadolin & Albæk: 'Erhvervsjendomme', oktober 2017.

– *Selvkørende / førerløse biler vil gøre de kollektive transportformer og dermed stationsnærhedspolitikken overflødig*

Flere nyere danske udredninger – bl.a. fra Metroselskabet²⁶, Vejdirektoratet²⁷ og Transportministerens ekspertgruppe Mobilitet for fremtiden²⁸ - har taget hul på at få belyst, hvad indførelsen af selvkørende / førerløse biler vil få af konsekvenser for den fremtidige trafik. *'Det beror ikke kun på den teknologiske udvikling, men i høj grad også på nogle politiske valg, hvordan regulering og lovgivning vil håndtere førerløse biler. Hvordan bliver grænsefladen mellem den kollektive og den private transport? Vil de førerløse biler primært blive privatejede individuelle biler, eller vil udviklingen gå i retning af flåder af førerløse biler integreret i det offentlige trafiksystem? Vil der fortsat være et politisk ønske om, at byens rum skal understøtte byliv og cykler?'*²⁹ Der er endvidere stor usikkerhed om den teknologiske udviklingshastighed og tidsperspektivet for stor udbredelse af førerløse private biler. Transportministerens Ekspertgruppe vurderer, at *'førerløse biler formentlig først vil stå for halvdelen af kørslen omkring 2040-2045, og måske først langt senere.'*³⁰

Vejdirektoratet har regnet på Trafikmodellen OTM og vurderer, at førerløse biler øger kapaciteten af vejnettet, men at kapacitetsforøgelsen - i en situation, hvor førerløse biler er privatejede og individuelle - 'ædes op' af øget trafik, således at trængslen vil øges med 15% i hovedstadsområdet, når alle biler er førerløse.³¹

I et storbyområde er der kamp om arealerne. De selvkørende / førerløse bilers arealkapacitet kan ikke matche de banebetjente kollektive transportmidlers arealeffektivitet. Uanset hvordan førerløse biler implementeres, vil der derfor fortsat være behov for et omfattende højklasset kollektivt transportsystem i hovedstadsområdet og for en politik, der sikrer optimal tilgængelighed til de store arbejdspladser og store regionalt orienterede institutioner, som henvender sig til befolkningen i hele hovedstadsområdet og dets næroplande.

– *Kravet om stationsnær lokalisering stiller nogle kommuner ringere end andre*

Det ligger i sagens natur, at de 34 kommuner i hovedstadsområdet er forskelligt stillede med hensyn til udviklingsmuligheder. De har derfor forskellige udfordringer og er nødt til at anlægge forskellige udviklingsstrategier. Når det giver mening at regulere loka-

²⁶ Metroselskabet: 'Megatendenser. Fremtidens kollektive transport i hovedstadsområdet.' marts 2017.

²⁷ Vejdirektoratet: 'Fremtidsscenarier med selvkørende biler', 3. februar 2017.

²⁸ Transport-, Bygnings- og Boligministeriet: 'Afrapportering fra Ekspertgruppen Mobilitet for fremtiden', marts 2018.

²⁹ Metroselskabet: 'Megatendenser. Fremtidens kollektive transport i hovedstadsområdet.' marts 2017, side 4

³⁰ Transport-, Bygnings- og Boligministeriet: 'Afrapportering fra Ekspertgruppen Mobilitet for fremtiden', marts 2018, side 13.

³¹ Vejdirektoratet: 'Fremtidsscenarier med selvkørende biler', 3. februar 2017.

listeringen af større arbejdspladser og andre persontrafikskabende byfunktioner på regionalt og ikke kommunalt niveau, er det, fordi hensynet til borgere, virksomheder og det samlede hovedstadsområdets udvikling bør veje tungere end hensynet til at stille kommunerne ens. Et velfungerende transportsystem, høj mobilitet og tilgængelighed er afgørende for det samlede storbyområdets udviklings- og vækstmuligheder. En typisk kontorarbejdsplads trækker på et geografisk arbejdsmarked, som rækker langt ud over kommunegrænsen i den pågældende beliggenhedskommune. Hovedparten af de ansatte vil formentlig pendle fra en anden kommune end beliggenhedskommunen. Stationsnær lokalisering er derfor et vigtigt hensyn for borgerne i alle kommuner inklusiv i de kommuner, som dette særlige aspekt af byudviklingen går forbi. Lokaliseringen af arbejdspladserne skal endvidere tilgodese hensynet til den samlede trafik-, miljø- og klimabelastning i storbyområdet.

Stationsnærhedsprincip og stationsnærhedspolitik

Rapporten skelner mellem stationsnærhedsprincip og stationsnærhedspolitik, dvs. stationsnærhed som princip for lokalisering af byfunktioner versus stationsnærhed som en konkret lokaliseringspolitik. Stationsnærhedsprincippet kan f.eks. være et universelt princip om, at ny bydannelse skal ske inden for et stationsopland, således som i den oprindelige Fingerplan fra 1947. Det kan også være et selektivt princip om at visse byfunktioner, som skaber megen persontransport, som kan udnytte arealerne intensivt, og som egner sig til en bymæssig integration, skal lokaliseres nær en station med henblik på at sikre god tilgængelighed og størst mulig markedsandel til den kollektive transport, således som regionplanerne i perioden 1989 til 2005 og efterfølgende landsplandirektiverne for hovedstadsområdets planlægning (Fingerplanerne) siden 2007 har tilstræbt.

Stationsnærhedspolitikken er den konkrete udformning af et givet stationsnærhedsprincip: Hvilke byfunktioner og hvilke stationer er omfattet, hvilke afstandskriterier er fastlagt, hvor bindende er bestemmelserne, og er bestemmelserne rettet mod regulering af udviklingen i den eksisterende by eller alene mod regulering af nye bydannelser etc.?

Selvom stationsnærhedsprincippet i hovedstadsområdets planlægning stort set har været uændret siden hovedstadsområdets Regionplan 1989 og frem til det aktuelt gældende landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning, Fingerplan 2017, er der gennem perioden store forskelle i stationsnærhedspolitikken, dvs. den konkrete udformning af stationsnærhedsprincippet. Det belyses i de to efterfølgende kapitler, kapitel 2 om 'Stationsnærhedspolitikken i den aktuelle Fingerplan anno 2017' og kapitel 3 'Kampen om sta-

tionsnærhedspolitikken', som ikke blot belyser udformningen af stationsnærhedspolitikken fra den første Fingerplan til i dag, men mere detaljeret beskriver kampen om udformningen mellem de involverede aktører. Der er særlig fokus på perioden fra Regionplan 1989 frem til i dag. En række planlægningscase supplerer fortællingen. Det gælder bl.a. historien om placeringen af Nordsjællands Hospital, hvor oplagte regionale hensyn og langsigtede udviklingsmuligheder trods mere end et årtis omfattende udredninger mellem myndighederne må vige for uspecificerede kommunale ønsker, som synes at handle om en kommunalt ejet grund og dermed kort-sigtede kassehensyn. Historien om Risø Park og en yderst tvivlsom og på sigt problematisk fortolkning af planlovens helt overordnede bestemmelse om, at fingerbystrukturen skal videreføres, betragtes som så central, at den behandles i selve hovedteksten i kapitel 3.

2. Stationsnærhedspolitikken i den aktuelle Fingerplan anno 2017

Det nuværende regelsæt om stationsnær lokalisering (stationsnærhedspolitikken) blev udformet i Fingerplan 2007 – landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning. Reglerne er siden fastholdt uændret i de efterfølgende landsplandirektiver Fingerplan 2013 og Fingerplan 2017³². Der er dog tilføjet og ophævet enkelte særregler i de to sidstnævnte direktiver.

Med kommunalreformen i 2006 blev amterne – og dermed Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) – nedlagt og regionplanlægningen ophørte. Fra 1. januar 2007 blev planlægningen i hovedstadsområdet et anliggende for de 34 hovedstadskommuner og staten, som inden for rammerne af en ny planlov overtog regionplanmyndighedens opgave med at fastlægge de overordnede principper for hovedstadskommunernes planlægning af byudvikling, rekreative hensyn mv.

Som led i udmøntning af kommunalreformen blev der i planloven fra 2005 indføjet et kapitel om hovedstadsområdets planlægning. Planloven fastlægger dermed, at *'kommuneplanlægningen i hovedstadsområdet skal udføres på grundlag af en vurdering af udviklingen i området som helhed og sikre, at hovedprincipperne i den overordnede fingerbystruktur videreføres. Byudvikling af regional betydning skal koordineres med udbygning af hovedstadsområdets overordnede infrastruktur med særlige hensyntagen til den kollektive trafikbetjening.'*³³ Planloven indeholder enkelte bestemmelser for de fire geografiske delområder, som tilsammen definerer fingerbystrukturen, og bestemmer desuden, at erhvervsministeren (tidligere miljøministeren) konkretiserer bestemmelserne i et landsplandirektiv.

Hovedelementerne i stationsnærhedspolitikken er vist i figur 2.1. I det følgende gives først et overblik svarende til figur 2.1, hvorefter de enkelte elementer, deres historie og baggrund uddybes. De enkelte elementer i stationsnærhedspolitikken omhandler: 1) hvilke byfunktioner er omfattet, 2) hvilke stationer er omfattet, 3) hvor nært er stationsnært, dvs. hvilke afstandskriterier er fastlagt i stationsnærhedspolitikken samt 4) særregler. Kapitlet afsluttes med et blik på stationsnærhedspolitikens retsvirkning, tilsyn og håndhævelse samt en kort opsamling.

³² Med den politiske beslutning i 2013 om anlæg af en letbane på Ring 3 indgår letbanen i det overordnede banenet.

³³ Planlovens § 5 i.

Figur 2.1. Hovedtrækkene i Fingerplanens regler om stationsnær lokalisering.

Fingerplanens stationsnærhedsbestemmelser 2007, 2013 og 2017



Kilde: Figurerne, der viser Fingerbystrukturen og stationsnærhedsprincippet samt principper for stationsnærhedspolitikens afgrænsning af stationsnære kerneområder og stationsnære områder, findes i Fingerplan 2007's politiske redegørelse og i en lettere redesignet udgave i Fingerplan 2013: Hovedbudskaber.

Fingerplanernes stationsnærhedspolitik i store træk

Fingerplanens stationsnærhedspolitik indebærer, at større arbejdsplads- og besøgsintensive byfunktioner - kontorarbejdspladser, større regionalt orienterede institutioner og andre større rejsemål med et regionalt opland - primært skal placeres inden for gangafstande på op til 600 meter fra eksisterende og politisk besluttede stationer på det overordnede banenet, og primært ved de bedst betjente trafikknudepunkter.

De berørte større arbejdsplads- og besøgsintensive byfunktioner kan uden videre placeres i det 'stationsnære kerneområde', som kommunerne skal afgrænse inden for gangafstande op til 600 meter fra en station³⁴ som led i en samlet planlægning, hvor også øvrige byplanmæssige mål og hensyn er varetaget. De kan desuden undtagelsesvist og under særlige forudsætninger placeres inden for de stationsnære områder uden for kerneområderne. Kommunerne kan afgrænse disse stationsnære områder ud fra principielle cirkelslag på hhv. 1.000 meter i det indre storbyområde ('håndfladen') og på 1.200 meter i det ydre storbyområde ('byfingrene').³⁵

Ønsker kommunerne at gøre brug af denne *undtagelsesmulighed* og at planlægge for f.eks. større kontorbygninger i disse stationsnære områder uden for kerneområderne, skal der redegøres for, hvordan kommunen vil arbejde med supplerende virkemidler, som kan sikre samme høje andel kollektiv rejsende, som hvis arbejdspladsen lå placeret inden for gangafstande på op til 600 meter fra

³⁴ Dvs. eksisterende og politisk besluttede stationer på det overordnede banenet.

³⁵ Der er ingen faglige begrundelser for hverken afstandskriterierne eller forskellene mellem dem i hhv. håndfladen og byfingrene. Det er historik og politik, jf. kapitel 3.

stationen. Fingerplanerne angiver, at det kan være et begrænset udbud af parkeringspladser suppleret med forskellige former for mobility management, f.eks. direkte tilbringerservice til og fra stationen, firmacykelordninger mv. I enkelte nærmere angivne tilfælde vil kommunerne dog umiddelbart kunne planlægge for større kontorbygninger mv. i de stationsnære områder uden for kerneområderne, jf. senere.

Den ansvarlige minister – fra medio 2015 erhvervsministeren, tidligere miljøministeren – fører tilsyn med den kommunale planlægning og har pligt til i at gøre indsigelse, såfremt den kommunale planlægning er i strid med Fingerplanens bestemmelser.

Hvilke byfunktioner er omfattet?

Generelt omhandler den aktuelle stationsnærhedspolitik som nævnt byfunktioner, som skaber meget persontransport, som kan udnytte arealerne intensivt, og som egner sig til integration i en bymæssig sammenhæng.

I den aktuelle Fingerplans regelsæt er genstanden for reguleringen generelt formuleret som 'byfunktioner, som på grund af arealudnyttelse, arbejdspladstæthed, størrelse eller besøgs mønstre har en intensiv karakter'³⁶. Det uddybes som omfattende 'bl.a. kontor- og serviceerhverv, beskæftigelsesintensive produktionserhverv, offentlige institutioner, udstillings- og kongrescentre, større idrætsanlæg, hoteller, tæt boligbebyggelse o.lign.'³⁷ De aktuelle regler for stationsnær lokalisering undtager dog blandt disse erhvervsbygninger med mindre end 1.500 etagemeter og tæt boligbyggeri.³⁸

Fingerplanen viderefører hermed genstanden for regulering fra regionplanlægningen siden stationsnærhedspolitikken blev introduceret i Regionplan 1989. Erhvervsbygninger med mindre end 1.500 etagemeter og tæt boligbyggeri har dog tidligere været omfattet. Der er både politiske og faglige begrundelser for, at det ikke længere er tilfældet. Når det med Fingerplan 2007 blev besluttet, at mindre og mellemstore kontorbygninger op til 1.500 etagemeter ikke længere skulle være omfattet af stationsnærhedspolitikken, var det for at øge paletten af udviklingsmuligheder i de mange traditionelle erhvervsområder, som ligger ikke-stationsnært. Det ville samtidig lette det politiske pres mod stationsnærhedspolitikken, som gennem 10-15 år havde været anført af især borgmestrene på

³⁶ § 6, stk. 1, pkt. 2 og § 11, stk. 1, pkt. 2 i Fingerplan 2017.

³⁷ § 6, stk. 3 og § 11, stk. 3 i Fingerplan 2017.

³⁸ § 6, stk. 1, pkt. 2 og § 11, stk. 1, pkt. 2 i Fingerplan 2017

Vestegnen.³⁹ Skov- og Naturstyrelsens vurdering var, at de mindre og mellemstore kontorbygninger kunne undtages uden at det væsentligt påvirkede stationsnærhedspolitikens mål. Ud fra hidtidige erfaringer forventedes det, at størreleskriteriet indebar, at kun halvdelen af alle nyopførte kontorbygninger fremover ville være omfattet af stationsnærhedspolitikken, men hele 85% af kontorarealet og dermed formentlig også omkring 85% af arbejdspladserne.⁴⁰

Når 'tæt boligbebyggelse' ikke er omfattet af reglerne om stationsnær lokalisering skyldtes det modstand fra Københavns Kommune, der under de indledende drøftelser mellem stat og kommuner forud for Forslag til Fingerplan 2007 anførte, at en sådan bestemmelse ville sætte byomdannelsen i stå i de af kommunens områder, som ikke lå stationsnært. Skov- og Naturstyrelsen tog argumentet til efterretning, idet det samtidig var vurderingen, at kommunerne generelt var mere opmærksomme på betydningen af god offentlig transport, når det gjaldt lokalisering af etageboliger og tæt boligbyggeri, end tilfældet var ved lokalisering af kontor erhverv. Endvidere viste undersøgelser, at boligens lokalisering i forhold til stationerne er mindre afstandsfølsom end arbejdspladsernes. Den trafikale effekt af stationsnær lokalisering klinger langsommere af ved stigende afstande til boliger, end tilfældet er med kontorarbejdspladser.⁴¹

Hvilke stationer er omfattet?

Fingerplanernes stationsnærhedspolitik omfatter alle eksisterende og politisk besluttede stationer på det overordnede banenet inden for Fingerbyen⁴². Det har i den nyere region- og trafikplanlægning været defineret som S-banen, Vestbanen til Roskilde st., Kystbanen og Øresundsbanen, senere tilføjet metrolinjerne, København-Ringsted-banen til Køge Nord og letbanen på Ring 3.⁴³ Det overordnede banenet er rygraden i den kollektive trafik i hovedstadsområdet. Buslinjerne tilpasses dette overordnede net, og foretages der æn-

³⁹ Kritikken havde gjort sig gældende gennem mange år. Ud over løbende politiske tilkendegivelser gav den sig bl.a. udtryk i en undersøgelse, som Oxford Research udarbejdede i 2000 for Erhvervsknudepunkt for Hovedstadens Vestegn: 'Problemstilling i forbindelse med regionplanlægningens begreber stationsnærhed og erhvervsrummelighed' og et notat udarbejdet af plangruppen i Erhvervsknudepunkt for Hovedstadens Vestegn i 2003: 'Problemområder i forbindelse med stationsnærhedsprincippet på Hovedstadens Vestegn'. Problemstillingerne blev efterfølgende behandlet i et samarbejdsprojekt mellem Vestegnskommunerne, HUR og Skov- og Naturstyrelsen.

⁴⁰ Fingerplan 2007, side 26, med Konbyg-databasen som kilde.

⁴¹ Hartoft-Nielsen (2001, 2002). Trafiktællinger hos DSB S-tog viste samstemmende, at afstandsfølsomheden i morgen myldretiden var mindre ved tilbringertrafikken til togene, end ved afstigningerne. Hans Ege (1995.)

⁴² Fingerplanens stationer omfatter også en enkelt ikke-politisk besluttet, men eventuel kommende station – Priorparken station – på S-banen mellem Brøndbyøster station og Glostrup station. Baggrunden er, at der af flere omgange har været dialog mellem Brøndby Kommune og Trafikstyrelsen om en eventuel kommende station, og at de omkringliggende erhvervsområder stod foran en større omdannelse, som – med stationsnære byggemuligheder – kunne styrke grundlaget for etablering af stationen. Dilemmaet er, at der er et pænt opland af bosatte, arbejds- og uddannelsespladser til Priorparken station, men at et stop ved stationen forøger rejsetiden for de mange passagerer, som rejser til og fra de ydre dele af S-togs-linjen.

⁴³ De stationer, som er omfattet, er angivet i et bilag til Fingerplanens regler og vist på kort. Når der er truffet beslutning om nye stationer på det overordnede banenet, optages de umiddelbart i bilaget.

dringer heri, f.eks. i form af nye metrolinjer eller letbanen på Ring 3, foretages en ny tilpasning af buslinjerne. Der skelnes mellem knudepunktsstationer og øvrige stationer, hvor byfunktioner af regional karakter fortrinsvis skal lokaliseres ved knudepunktsstationer. Ved knudepunktsstationer skal tilstræbes, at en del af de stationsnære byggemuligheder forbeholdes regionale funktioner, herunder kontorerhverv.

Undersøgelser fra 1990'erne af lokalisering og transportadfærd ligger til grund for, at det netop er stationerne på det overordnede banenet, som er omfattet af Fingerplanens stationsnærhedspolitik⁴⁴. Undersøgelserne viser således, at det alene er ved stationer på det overordnede banenet, at der er trafikale effekter af stationsnær lokalisering i form af, at flere fravælger bilen til fordel for den kollektive transport og dermed højere markedsandele til den kollektive transport. Det bekræftes af nyere undersøgelser fra 2017.⁴⁵

Fingerplanerne udpeger ikke særlige lokaliseringsområder betjent med lokalbaner eller busser med samme udviklingsmuligheder som ved stationer på det overordnede banenet, således som det i et vist omfang har været tilfældet i regionplanerne fra 1997 til 2005.⁴⁶ Undersøgelser af lokalisering og transportadfærd viste således, at der ikke er trafikale effekter ved lokalisering nær lokalbanestationer eller velbetjente busterminaler.⁴⁷ Transportadfærden til virksomheder med sådanne lokaliseringer adskilte sig ikke fra transportadfærden til andre ikke-stationsnært lokaliserede virksomheder. Det bekræftes ligeledes af nyere undersøgelser fra 2017.⁴⁸

Det var daværende miljøminister Connie Hedegaard (kons.), som var ansvarlig for det første landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning, Fingerplan 2007. Connie Hedegaard ønskede en stationsnærhedspolitik 'af gavn, og ikke blot af navn'. Stationsnærhedspolitikken skulle have trafikale effekter. Opstramningen i forhold til tidligere regionplaners udpegning af særlige lokaliseringsområder med status som stationsnære områder, skal imidlertid også ses i lyset af, at planlægningen for lokalisering af kontorbygninger med færre end 1.500 etagemeter med Fingerplan 2007 fremover alene blev en kommunal kompetence, og således potentielt givet fri i hele byområdet.

⁴⁴ Hartoft-Nielsen (2001, 2002), jf. Fingerplan 2007.

⁴⁵ Hartoft-Nielsen og Reiter (2017).

⁴⁶ Udpegningerne var et kompromis mellem miljøministeren og regionsrådene, som ofte ønskede væsentlig flere udpegninger, jf. kapitel 3

⁴⁷ Hartoft-Nielsen (2001, 2002), jf. Fingerplan 2007 samt Tetraplan og HUR (2004)

⁴⁸ Hartoft-Nielsen (2017).

Afgrænsning af stationsnære områder

Fingerplanerne 2007, 2013 og 2017 opererer med to typer af stationsnære områder: de stationsnære kerneområder og de stationsnære områder uden for kerneområderne. Kommunerne skal afgrænse stationsnære kerneområder inden for gangafstande op til 600 meter fra station, og kommunerne kan afgrænse stationsnære områder uden for kerneområderne med udgangspunkt i et cirkelslag på 1.000 meter i det indre storbyområde ('håndfladen') og med udgangspunkt i et cirkelslag på 1.200 meter i det ydre storbyområde ('byfingrene').⁴⁹

Lokalisering af de berørte byfunktioner skal fortrinsvis ske i kerneområderne, hvor der uden videre kan planlægges for større kontorerhverv mv. Lokalisering i de stationsnære områder uden for kerneområderne er tænkt som en undtagelsesmulighed, som forudsætter supplerende virkemidler, som kan sikre en trafikal adfærd til arbejdspladserne svarende til, hvis de lå stationsnært inden for gangafstande på op til 600 meter.

I reglerne præciseres tre forudsætninger, som umiddelbart kan give stationsnære byggemuligheder i de stationsnære områder uden for kerneområder: 1) kommunen vurderer, at der ikke er tilstrækkeligt med byggemuligheder i kerneområderne i den pågældende egn, dvs. inklusive ved stationer i nabokommuner på samme banestrækning, 2) såfremt der fastlægges nøjere angivne normer for maksimalt antal parkeringspladser (normerne afhænger af stationstype og stationens beliggenhed), og 3) der er tale om udvidelse af eksisterende kontorejendomme opført før 1. januar 2007 (dvs. før forslag til Fingerplan 2007 var kendt).

Fingerplanernes afstandskriterier betød en væsentlig opstramning i forhold til retningslinjerne i gældende Regionplan 2005. Introduktionen af det stationsnære kerneområder inden for gangafstande op til 600 meter skal imødekomme den daværende miljøministers ønske om, at stationsnærhedspolitikken skal have trafikale effekter med overflytning fra bil til kollektiv transport og med højere markedsandele for den kollektive transport, idet undersøgelser dengang og nu viser, at effekter af stationsnær lokalisering kun rækker op til 600 meter gangafstand fra station, dog lidt længere hvis gang mellem station og arbejdsplads foregår i egentlig bymæssig bebyggelse.⁵⁰

Baggrunden for Fingerplanernes begreb 'det stationsnære område uden for kerneområdet' var således, at kommunerne netop havde implementeret de nye muligheder for afgrænsning af stationsnære områder -såkaldte 'amøbeafgrænsninger', hvor den prin-

⁴⁹ Der er ingen faglige begrundelser for disse afstandskriterier.

⁵⁰ Hartoft-Nielsen (2001, 2002, 2017 a og 2017 b)

cipielle 1.000 m ikke nødvendigvis skulle respekteres – således som HUR's regionplantillæg fra 2004 og efterfølgende Regionplan 2005 havde givet dem mulighed for. Miljøministeriet vurderede, at det politisk ikke ville have været farbart allerede i 2006 og 2007 helt at afskaffe de i kommuneplanlægningen netop implementerede vide 'amøbeafgrænsninger'. Med fokus på trafikale effekter blev løsningen derfor at fastlægge nogle fagligt velbegrundede forudsætninger for udnyttelsen af byggemuligheder i de dele af de stationsnære områder, som lå uden for de stationsnære kerneområder i større gangafstande end 600 meter. Det gælder de angivne normer for maksimalt antal parkeringspladser.

Det er derimod ingen faglige begrundelser for de fastlagte afgrænsningsmuligheder i hhv. håndfladen (1.000 m) og byfingrene (1.200 m). De er historisk og politisk begrundede, jf. kapitel 3.

Særregler

Stationsnærhedspolitikken skal fungere i et storbyområde, som er udviklet gennem flere århundrede og under andre vilkår. Stationsnærhedspolitikken må derfor suppleres med et politisk nødvendigt råderum til at fastlægge særregler. Et eksempel er regionshospitalet, hvoraf de fleste – i mod al fornuft – ligger fjernt fra en station, selvom ansatte, patienter og besøgende kommer fra et stort regionalt opland. De skal selvfølgelig have mulighed for tilbygninger og nybyggeri for fortsat at kunne fungere. Hertil kommer, at der også skal være et vist politisk råderum i forhold til udviklingsmuligheder, som er stedspecifikke, eller hvor f.eks. forventninger om kommende politiske beslutninger om anlæg af nye baner gør det rimeligt at forudskikke kommende stationsnærhed, således som det var tilfældet med omdannelsesmuligheder i 7 erhvervsområder langs Ring 3 forud for principbeslutningen i 2013 mellem staten, Region Hovedstaden og 10 kommuner om anlæg og drift af letbanen.

Fingerplan 2007 havde nogle få særregler, hvoraf nogle kunne ophæves i Fingerplan 2013, idet der var truffet beslutning om anlæg af letbanen på Ring 3. I kapitel 3 omtales omfattende udbygningsmuligheder i Risø Park, som i Fingerplan 2013 muliggøres gennem en – stærkt kritisabel - kombination af fortykkelse af en byfinger og særregel i forhold til stationsnærhedspolitikken. Selvom Risø Park næppe realiseres de første mange år, udgør planlægningen af Risø Park det største angreb på Fingerplanens hovedprincipper siden staten fik ansvaret for den overordnede planlægning i hovedstadsområdet. De bestemmelser, som i Fingerplan 2013 muliggør Risø Park, anfægter den helt grundlæggende bestemmelse i planlovens hovedstadskapitlet, at hovedprincipperne i fingerbystrukturen skal videreføres, jf. kapitel 3.

Stationsnærhedspolitikens retsvirkning – tilsyn og håndhævelse.

Hovedelementerne i hovedstadsområdets planlægning, herunder fingerbystrukturen, har siden 2005 været fastlagt i selve planloven. Planloven stiller krav om, at byudvikling og byomdannelse af regional betydning og placering af byfunktionerne skal koordineres med den eksisterende og besluttede infrastruktur og mulighederne for at styrke den kollektive trafikbetjening. Erhvervsministeren (tidligere miljøministeren) skal konkretisere de overordnede principper i et landsplandirektiv. Stationsnærhedspolitikken er således i dag fastlagt i et landsplandirektiv, der udstedes som en bekendtgørelse og er bindende for den kommunale planlægning. Den kommunale planlægning må ikke være i strid med reglerne i landsplandirektivet / bekendtgørelsen. Erhvervsministeren (tidligere miljøministeren) fører tilsyn hermed og har pligt til indsigelse, såfremt den kommunale planlægning strider mod reglerne.

Det er vurderingen, at stationsnærhedspolitikken står væsentlig stærkere med de nuværende landsplandirektiver (Fingerplaner) end med tidligere regionplaner, selvom disse også var led i et rambestyringssystem, hvor underliggende planer ikke måtte stride mod overordnede planer. Regionplanmyndighederne førte tilsyn med den kommunale planlægning og kunne anvende indsigelsesinstrumentet, men var i praksis friere stillet end erhvervsministeren i dag med hensyn til forpligtigelsen til indsigelse. Samtidig er reglerne i Fingerplanerne generelt mere præcist formuleret end i hovedparten af regionplanerne. Stationsnærhedspolitikken er i Fingerplanerne formuleret med 'skal', mens HUR's regionplaner benyttede 'bør lokaliseres'. Fingerplanens 'skal' skærper selvsagt pligten til indsigelse, når kommuneplanforslag tilsidesætter reglerne om stationsnærhed. Landsplandirektivernes regler for stationsnær lokalisering giver således pligt til indsigelse, mens retningslinjerne i tidligere HUR's regionplaner gav mulighed for indsigelse. Og når f.eks. Københavns Amtsråd udtrykte, at man ville arbejde for en opblødning af nogle retningslinjer, som staten havde pålagt amtsrådet, jf. kapitel 3, kan det formodes at have haft negativ indvirkning på håndhævelsen af regionplanretningslinjerne i forhold til den kommunale planlægning, selvom det var amtsrådenes opgave at sikre de statslige interesser i den kommunale planlægning.

Et særligt problem i forhold til tilsyn og håndhævelse af regler og retningslinjer er i dag som tidligere, at plansystemet grundlæggende er baseret på tillid mellem planmyndighederne. Erhvervsministeren (tidligere miljøministeren) fører tilsyn med kommuneplanerne, men ikke med lokalplanerne – og slet ikke med byggetilladelserne. Der er således eksempler på, at f.eks. Fingerplanernes regler om lokalisering af kontorejendomme i det stationsnære område uden for kerneområderne er implementeret i en kommuneplan, mens en

efterfølgende udarbejdet lokalplan alligevel er i strid hermed.

Et særligt grelt eksempel er fra Allerød Kommune, hvor den kontorlignende virksomhed Widex' hovedsæde med i alt 36.600 etagemeter blev opført (og taget i brug i 2010) på grundlag af en byggetilladelse på et areal, som ligger uden for fingerbyen ('det øvrige hovedstadsområde') og var omfattet af en lokalplan, som - i overensstemmelse med tidligere regionplaner og Fingerplan 2007 - fastlagde området i Vassingerød Nord til miljøbelastende virksomheder. Bygningen er således opført helt uden om plansystemet i strid med både lokal-, kommune-, region- og landsplanlægning. Widex købte grunden af kommunen, som solgte arealet i et kommunalt udbud. Der er således næppe tvivl om, at virksomheden har handlet i god tro. Men kommunen? Rollen som vagthund er i den situation overladt til borgerne i form af naboerne. Men hvem vil i det konkrete tilfælde være utilfreds med at få en kontor- eller kontorlignende virksomhed til nabo i stedet for en forurenende virksomhed?

Opsamling

Stationsnærhedspolitikken i den aktuelle Fingerplan 2017 er bortset fra tilføjede og slettede særregler uændret i forhold til tidligere Fingerplaner fra 2007 og 2013.

Stationsnærhedspolitikken bygger videre på tidligere regionplaner, som når det gælder stationsnærhedspolitikken var et kompromis mellem regionplanmyndighederne og staten, jf. kapitel 3, men som i de statslige Fingerplaner er strammet væsentligt op med henblik på at sikre de med politikken tilstræbte mål: trafikale effekter med højere markedsandele til den kollektive transport, mindre trængsel, mindre miljø- og klimabelastning og bedre udnyttelse af de offentlige investeringer i baner og veje. Den aktuelle udformning af stationsnærhedspolitikken indeholder imidlertid – med muligheden for at afgrænse stationsnære områder uden for de stationsnære kerneområder - elementer fra fortidens 'amøbeafgrænsninger', som trods krav om supplerende virkemidler næppe er hensigtsmæssige, hvis en tiltrængt bedre målopfyldelse skal opnås, jf. kapitlerne 4, 5, 6, 7 og 8. Det er et spørgsmål om et begrænset udbud af parkeringspladser på en enkelt matrikel – eller for den sagt skyld et lokalplanområde – giver mening uden for centralkommunerne, hvor der ofte vil være parkeringsmuligheder i umiddelbar nærhed.

Appendix 1. Fingerplan 2017's regler om stationsnær lokalisering.

Det indre storbyområde ('håndfladen'):

§ 6. Kommuneplanlægningen i det indre storbyområde skal sikre:

.....

2) At byfunktioner, som på grund af arealudnyttelse, arbejdspladstæthed, størrelse eller besøgs mønstre har en intensiv karakter, placeres inden for stationsnære områder og fortrinsvist inden for de stationsnære kerneområder. Erhvervsbygninger af mindre omfang og lokal karakter, dvs. mindre end 1.500 etagemeter, kan placeres i byområdet uden for de stationsnære områder. Tæt boligbyggeri kan placeres i byområdet også uden for de stationsnære områder.

3) At byfunktioner af regional karakter fortrinsvist lokaliseres stationsnært ved knudepunktstationer.

4) At stationsnære områder udnyttes med bebyggelsesprocenter, der modsvarer den centrale beliggenhed og gode tilgængelighed. Ved knudepunktstationer skal tilstræbes, at en del af de stationsnære byggemuligheder forbeholdes regionale funktioner, herunder kontorerhverv.

.....

Stk. 2. Afgrænsning af de stationsnære områder og de stationsnære kerneområder sker i den kommunale planlægning. Stationsnære områder og stationsnære kerneområder kan afgrænses omkring alle eksisterende og besluttede stationer på det overordnede banenet bestående af S-banerne, Kystbanen, Vestbanen, Øresundsbanen, metroen og letbaner. I bilag F er angivet de stationer, som er udgangspunkt for afgrænsning af stationsnære områder og stationsnære kerneområder, herunder de stationer som er udpeget som knudepunktstationer. Når der er truffet politisk beslutning om nye stationer på det overordnede banenet, optages de i bilag F. Det stationsnære kerneområde skal afgrænses med udgangspunkt i maksimale gangafstande til stationer på 600 m. Afgrænsningen af det stationsnære område kan række ud over det stationsnære kerneområde og kan ske med udgangspunkt i principielle 1.000 m cirkelslag. Lokalisering i de stationsnære områder skal bidrage til en trafikal adfærd, hvor væsentlig flere benytter kollektiv transport end generelt til og fra byfunktioner i de ikke-stationsnære områder.

Stk. 3. Byfunktioner, som på grund af arealudnyttelse, arbejds-

pladstæthed eller besøgs mønstre har en intensiv karakter, omfatter bl.a. kontor- og serviceerhverv, beskæftigelsesintensive produktionserhverv, offentlige institutioner, udstillings- og kongrescentre, større idrætsanlæg og multianvendelige anlæg til fritidsformål, hoteller, tæt boligbebyggelse o.l. Byfunktioner af regional karakter omfatter de byfunktioner blandt ovenstående, som henvender sig til et regionalt opland, dvs. et opland som rækker ud over kommunen og nabokommunerne.

Stk. 4. Såfremt den kommunale planlægning giver mulighed for at lokalisere kontorbyggeri med mere end 1.500 etagemeter i det stationsnære område, men uden for det stationsnære kerneområde, skal der redegøres for, hvordan der vil blive arbejdet med supplerende virkemidler med henblik på at sikre trafikale effekter svarende til i det stationsnære kerneområde. Det kan være et begrænset udbud af parkeringspladser suppleret med forskellige former for mobility management, som fx direkte tilbringerservice til og fra stationen, firmacykelordninger til og fra stationen mv. Der kan dog uden videre planlægges for større kontorbyggeri over 1.500 etagemeter i det stationsnære område i større afstand fra stationerne end de 600 m, hvis én af følgende situationer gør sig gældende:

1) Kommunen vurderer, at der ikke er tilstrækkeligt med byggemuligheder i det stationsnære kerneområde (600 m) i den pågældende egn (dvs. inklusive ved stationer i nabokommuner på samme banestrækning).

2) Kommunen fastlægger normer for maksimalt antal parkeringspladser, som afhænger af stationens beliggenhed i fingerbystrukturen: I centralkommunerne (København og Frederiksberg kommuner) højst 1 parkeringsplads pr. 100 m² etageareal erhvervsbyggeri, uden for centralkommunerne højst 1 parkeringsplads pr. 75 m² etageareal erhvervsbyggeri ved en knudepunktsstation og højst 1 parkeringsplads pr. 50 m² etageareal erhvervsbyggeri ved øvrige stationer.

3) Udvidelse af eksisterende kontorejendomme opført før 1. januar 2007.

Det ydre storbyområde ('byfingrene'):

§ 11. Kommuneplanlægningen i det ydre storbyområde skal sikre:

.....

2) At byfunktioner, som på grund af arealudnyttelse, arbejdspladstæthed, størrelse eller besøgs mønstre har en intensiv karakter, placeres inden for de stationsnære områder og fortrinsvist inden for de stationsnære kerneområder. Erhvervsbygninger af mindre

omfang og lokal karakter, dvs. mindre end 1.500 etagemeter, kan placeres i byområdet uden for de stationsnære områder. Tæt boligbyggeri kan placeres i byområdet også uden for de stationsnære områder.

3) At byfunktioner af regional karakter fortrinsvis lokaliseres stationsnært ved knudepunktstationer.

4) At stationsnære områder udnyttes med bebyggelsesprocenter, der modsvarer den centrale beliggenhed og gode tilgængelighed. Ved knudepunktstationer skal tilstræbes, at en del af de stationsnære byggemuligheder forbeholdes regionale funktioner, herunder kontorerhverv.

.....

Stk. 2. Afgrænsning af de stationsnære områder og de stationsnære kerneområder sker i den kommunale planlægning. Stationsnære områder og stationsnære kerneområder kan afgrænses omkring alle eksisterende og besluttede stationer på det overordnede banenet bestående af S-banerne, Kystbanen, Vestbanen, Øresundsbanen, metroen og letbaner. I bilag F er angivet de stationer, som er udgangspunkt for afgrænsning af stationsnære områder og stationsnære kerneområder, herunder de stationer som er udpeget som knudepunktstationer. Når der er truffet politisk beslutning om nye stationer på det overordnede banenet, optages de i bilag F. Det stationsnære kerneområde skal afgrænses med udgangspunkt i maksimale gangafstande til stationer på 600 m. Afgrænsningen af det stationsnære område kan række ud over det stationsnære kerneområde og kan ske med udgangspunkt i principielle 1.200 m cirkelslag. Lokalisering i de stationsnære områder skal bidrage til en trafikal adfærd, hvor væsentlig flere benytter kollektiv transport end generelt til og fra byfunktioner i de ikke-stationsnære områder.

Stk. 3. Byfunktioner, som på grund af arealudnyttelse, arbejdspladstæthed og besøgs mønstre har en intensiv karakter, omfatter bl.a. kontor- og serviceerhverv, beskæftigelsesintensive produktionserhverv kulturinstitutioner, udstillings- og kongrescentre, større idrætsanlæg, multianvendelige anlæg til fritidsformål, hoteller, tæt boligbebyggelse o.l. Byfunktioner af regional karakter omfatter de byfunktioner blandt ovenstående, som henvender sig til et regionalt opland, dvs. et opland, som rækker ud over kommunen og nabokommunerne.

Stk. 4. Hvis den kommunale planlægning giver mulighed for at lokalisere kontorbyggeri med mere end 1.500 etagemeter i det stationsnære område, men uden for det stationsnære kerneområde, skal der redegøres for, hvordan der vil blive arbejdet med supplerende virkemidler med henblik på at sikre trafikale effekter svarende til i

det stationsnære kerneområde. Det kan være et begrænset udbud af parkeringspladser suppleret med forskellige former for mobility management, som fx direkte tilbringerservice til og fra stationen, firmacykelordninger til og fra stationen mv. Der kan dog uden videre planlægges for større kontorbyggeri over 1.500 etagemeter i det stationsnære område i større afstand fra stationerne end de 600 m, hvis én af følgende situationer gør sig gældende:

1) Kommunen vurderer, at der ikke er tilstrækkeligt med byggemuligheder i det stationsnære kerneområde (600 m) i den pågældende egn (dvs. inklusive ved stationer i nabokommuner på samme banestrækning).

2) Kommunen fastlægger normer for maksimalt antal parkeringspladser, som afhænger af stationens beliggenhed i fingerbystrukturen: højst 1 parkeringsplads pr. 50 m² etageareal erhvervsbyggeri ved knudepunktsstation, og højst 1 parkeringsplads pr. 40 m² etageareal erhvervsbyggeri ved øvrige stationer. 3) Udvidelse af eksisterende kontorejendomme opført før 1. januar 2007.

.....

Bilag F: Stationer – oversigt

Knudepunktsstationer (Se kortbilag G)

Allerød
Bagsværd
Ballerup
Birkerød
Buddinge
Danshøj
DR-byen ("Universitetet")
Dybbølsbro
Farum
Favrholm Station
Flintholm
Frederiksberg
Frederikssund
Friheden
Glostrup
Greve
Hellerup
Helsingør
Herlev
Hillerød
Hundige
Høje Taastrup
Ishøj
Islands Brygge
Kildedal
Klampenborg
Kokkedal
Kongens Nytorv
København H
Køge
Køge Nord
Lufthavnen
Lyngby
Nordhavn
Ny Ellebjerg
Nørrebro
Nørreport
Roskilde
Ryparken
Rødovre
Rådhuspladsen
Solrød Strand
Svanemøllen
Trekroner
Tårnby
Valby
Vesterport
Ølstykke
Ørestad
Østerport

Øvrige stationer

Aksel Møllers Have
Albertslund
Amagerbro
Amager Strand
Avedøre
Bella Center
Bernstorffsvej
Bispebjerg
Brøndby Strand
Brøndbyøster
Carlsberg
Charlottenlund
Christianshavn
Dyssegård
Egedal
Emdrup
Enghave Brygge
Enghave Plads
Espergærde
Fasanvej (Solbjerg)
Femøren
Forum
Frederiksberg Allé
Fuglebakken
Gammel Strand
Gentofte
Grøndal
Havneholmen
Hareskov
Hedehusene
Holte
Humlebæk
Husum
Hvidovre
Islev
Jersie
Jyllingevej
Jægersborg
Karlslunde
Kastrup ("Den Blå Planet")
KB Hallen
Kildebakken
Krydstogtkaj
Langgade
Lergravsparken
Levantkaj
Lindevang
Malmparken
Marmorkirken
Mozarts Plads

Måløv Station
Nivå
Nuucks Plads
Nørrebros Runddel
Ordrup
Orientkaj
Peter Bangsvej
Poul Henningsens Plads
Rungsted Kyst
Sjælør
Skjolds Plads
Skodsborg
Skovbrynet
Skovlunde
Sluseholmen
Snekkersten
Sorgenfri
Stengården
Stenløse
Sundby
Sydhavn
Triangeln
Taastrup
Vallensbæk
Vangede
Vanløse
Vedbæk
Veksø
Vestamager
Vibenhush Runddel
Vigerslev Allé
Vinge Station
Virum
Værløse
Ølby
Øresund
Ålholm
Åmarken

Priorparken *

Note:

Ikke anlagte, men besluttede stationer er angivet i kursiv. Navngivning og placering på den kommende Ring 3-letbane fremgår af kortbilag H.

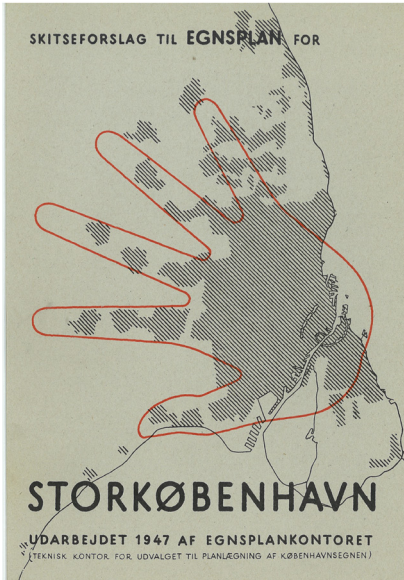
* Der er ikke truffet beslutning om anlæg af en eventuelt kommende station ved Priorparken.

Kortbilag H: Linjeføring og stationer på kommende letbane på Ring 3



3. Kampen om stationsnærhedspolitikken

Fra Fingerplan 1947 til Fingerplan 2017

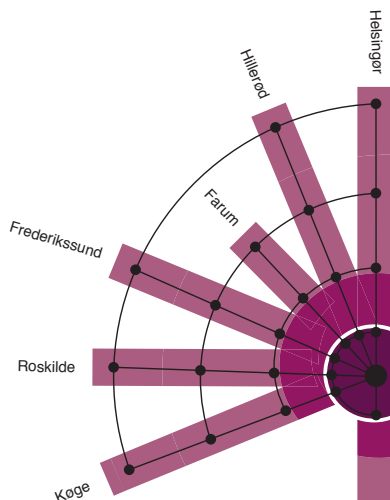


Den oprindelige fingerplan fra 1947

Den grundlæggende tankegang i den oprindelige Fingerplan fra 1947 – 'Skitseforslag til Egnplan for Storkøbenhavn' – var baseret på et stationsnærhedsprincip, men med et væsentligt andet udgangspunkt og i en væsentlig anderledes form end i dag.

I Fingerplanen fra 1947 var stationsnærhed et universelt princip for udvikling af nye bydannelser i en tid, hvor byudvikling primært skete på ubebyggede arealer, og hvor privatbilen spillede en beskednen, men forventelig større rolle i fremtiden. Stationsnærhed omfattede alle byfunktioner med undtagelse af industri. Nye banelinjer var radiale, og de centrale bydele i København eneste overordnede center. Byfingrene rakte til Nærum, Birkerød, Farum, Ballerup, Glostrup og Vallensbæk.

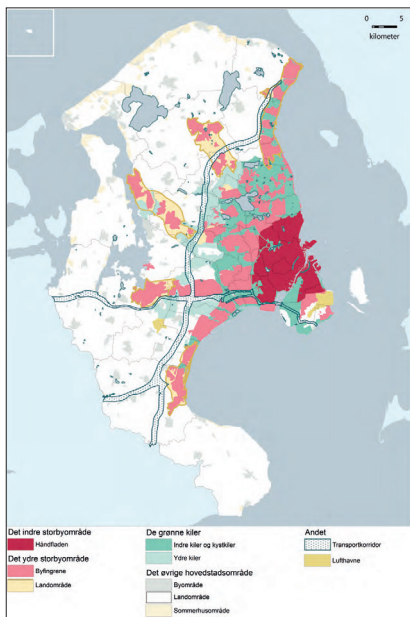
I den aktuelle Fingerplan 2017 er stationsnærhedsprincippet en selektiv lokaliseringsstrategi rettet mod visse byfunktioner inden for både eksisterende og nye byområder i en tid, hvor byudvikling primært sker som led i omdannelse af allerede bebyggede byområder, og hvor privatbilen er et dominerende transportmiddel. Stationsnærhed omfatter primært kontorerhverv og andre arbejdspladser eller besøgsintensive virksomheder og institutioner. Der er centre og arbejdspladskoncentrationer uden for Københavns centrale dele, og der er fokus på trafikknudepunkter og nye tværgående banelinjer. Byfingrene rækker nu ud til de fem købstæder (Helsingør, Hillerød, Frederikssund, Roskilde og Køge) og Farum.



Principdiagram for den moderne Fingerplan. Netværksbyen med fingerbystruktur, stationsnærhed, knudepunkter og tværgående baneforbindelser.

Skitseforslaget var udarbejdet på privat initiativ og var vejledende uden bindende virkning i forhold til planlægningens aktører, mens Fingerplan 2017 er et landsplandirektiv udarbejdet af staten med ophæng i planloven, politisk bearbejdet og vedtaget, og med bindende virkning for de 34 hovedstadskommuners planlægning.

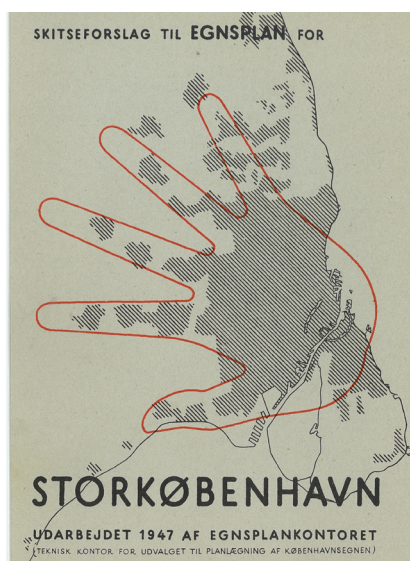
Mellem 1947 og 2017 har den overordnede planlægning i hovedstadsområdet haft flere forskellige institutionelle ophæng, jf. appendix 2 til dette kapitel. Først i regi af et statsligt sekretariat, efterfulgt af et frivilligt kommunalt samarbejde og siden - efter at regionplanlægning var blevet lovbunden og bindende for den kommunale planlægning - i regi af først et overordnet regionalt organ, afløst af fem regionale enheder (3 amter og 2 centralkommuner), som igen blev afløst af en anden type overordnet regionalt organ inden det med kommunalreformen fra 2007 blev en statslig opgave, som frem til medio 2015 blev varetaget af miljøministeren, og herefter af erhvervsministeren.



Fingerplan 2017 – kortbilag A.

Fingerbystrukturen og princippet om stationsnær lokalisering af udvalgte byfunktioner har – med afbrydelser fra 1972 til 1989 - været bærende elementer i den overordnede planlægning i hovedparten af de 70 år. Omsætningen fra stationsnærhedsprincip til stationsnærhedspolitik har været ganske forskellig gennem årene. Det er et gennemgående træk, at uanset hvem der formelt har haft hovedansvaret for den overordnede planlægning, har staten – især med konservative og socialdemokratiske aktører - spillet en hovedrolle i udformning og implementering af stationsnærhedspolitikken. Stationsnær lokalisering har et klart fagligt rationale med henblik på at sikre væsentlige politiske mål for udvikling af storbyområdet og dets infrastruktur. Men den konkrete udformning af stationsnærhedspolitikken har gennem de seneste årtier været genstand for betydelig politisk opmærksomhed og en kamplads, hvor hovedskillelinjen primært har gået mellem planniveauerne – stat versus hovedstadsorgan/ amter / kommuner – mens der - med undtagelser og nuancer - har været relativ kontinuitet på tværs af ministres, amtsråds og kommunalbestyrelses partipolitiske tilhørsforhold.

I dette kapitel belyses udformningen af stationsnærhedspolitikken i de overordnede, regionale planer for hovedstadsområdet fra den oprindelige Fingerplan 1947 til den nugældende Fingerplan 2017. Der lægges vægt på at belyse: hvilke byfunktioner og hvilke stationer er omfattet af stationsnærhedspolitikken, hvor nært er stationsnært, dvs. hvilke afstandskriterier indgår i stationsnærhedspolitikken, hvor selektiv er politikken i forhold til udvikling på ikke-stationsnære arealer, og hvilke roller har regionplanmyndighederne og staten spillet ved udformningen af stationsnærhedspolitikken i den overordnede planlægning?

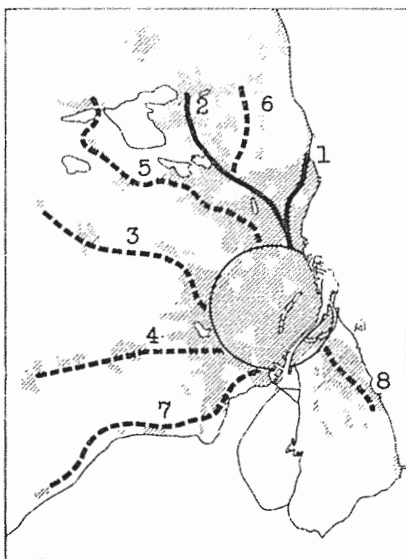


Fingerplanen fra 1947

Fingerplanen fra 1947 – Skitseforslag til Egnspan for Storkøbenhavn

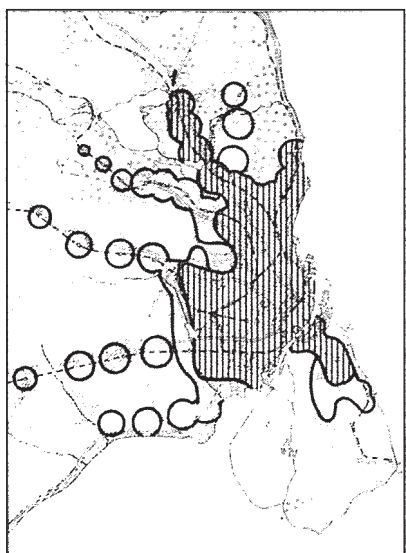
Skitseforslaget – Fingerplanen fra 1947 - er baseret på antagelsen om, at *'både en bys struktur og den ydre form i høj grad vil blive bestemt af de trafikformer, der benyttes i vedkommende by'*.⁵¹ En analyse af de forskellige transportmidlers styrker og svagheder fører i Skitseforslaget til konklusionen: *'byens fremtidige udformning antages derfor at burde ske – ligesom det hidtil har været tilfældet – med hovedvægten på de kollektive transportmidler. Ved planlægningen bør man altså søge fortrinsvis at placere bebyggelsen på de steder, hvor den vil kunne betjenes bedst muligt af kollektive trafikmidler. Eller sagt på en anden måde, man må tilstræbe og rendyrke den byform, som de kollektive transportmidler af sig selv frembringer: et ret kompakt og intimt sammenknyttet indre byom-*

⁵¹ Skitseforslag til en Egnspan for Storkøbenhavn (1947), side 20.



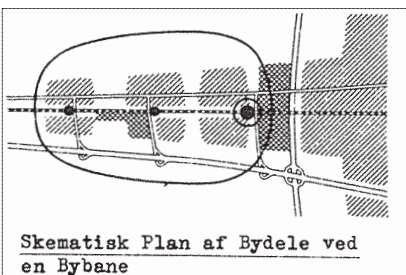
Skitseforslagets Bybaner

Skitseforslaget, side 48



Skitseforslagets Udvidelse af det trafikbetjente Omraade.

Skitseforslaget, side 29



Skitseforslaget, side 45

råde, og uden for dette kun et antal relativt lange udløbere, dannet af bebyggelseskulper, som har hver deres egen station'.⁵²

Skitseforslaget fra 1947 er udarbejdet på et tidspunkt, hvor langt de fleste persontransporture i 'hovedgadetrafikken' udføres med cykel (50%) og sporvogn (40%), mens bil kun tegner sig for hver tiende tur.⁵³ I overvejelserne om hvad fremtiden vil bringe, er der ganske vist skelet til situationen i USA. Det anføres, at antallet af biler i USA er 1 pr. 4 indbyggere, mod 1 pr. 25 her i landet.⁵⁴ 'Bilen har ved sin smidighed, hurtighed og bekvemmelighed en vigtig opgave som supplement til de kollektive trafikmidler. Den spiller en stadig stigende rolle for gods- og varetrafikken. Der er grund til at tro, at billigere biltyper i forbindelse med et efterhånden stigende levestandard vil medføre en kraftig forøgelse af personbilantallet – ganske uanset den antagne videreudvikling af de kollektive transportmidler'.⁵⁵ Denne forudsigelse viste sig som bekendt at være en mild underdrivelse og fik konsekvenser for skitseforslagets muligheder for realisering i sin stramme form.

Skitseforslaget udgangspunkt var et opgør med den koncentriske lag-på-lag-vækst i et sammenhængende byområde ('kagebyen' / håndfladen) betjent af sporvogne.

'Hvis man skal drage nogen konsekvens af den form, det storkøbenhavnenske byområde har fået som følge af de særlige geografiske betingelser, må det være, at den lagvise vækst af byen nu må søges standset. Der er allerede i dag for langt fra centrum til det omgivende åbne land.....Sporvejsnettet tåler næppe mere end den meget betydelige udvidelse det vil kræve..... Den fremtidige byudvikling må så vidt muligt knyttes direkte til de nuværende og fremtidige bybaner.'⁵⁶

Skitseforslaget foreslog i stedet for en fortsat lag-på-lag-vækst, at nye, indbyrdes adskilte byområder ('klumper') skulle knyttes til radiale bybaner⁵⁷ i byfingre, hvor afstandene til station var meget små, og hvor 'byklumperne' også var placeret i en ret kompakt struktur med relativt korte afstande mellem stationerne, således at rejsetiden til regionens centrum var kort. Erhvervs- og fritidscentrene skulle fortsat ligge inde i byregionens (eneste) overordnede centrum suppleret med nye industriområder ved roden af byfing-

⁵² Skitseforslaget fremhæver, at 'En forudsætning for en sådan standpunkttagen for de kollektive trafikmidler må være, at disse må udvikles med hensyn til effektivitet og bekvemmelighed, således at det slid på muskler og nerver, som daglig trængsel og overfyldning vil kunne medføre for hundrede tusinder af byboere, nedbringes til det mindst mulige'. Side 21.

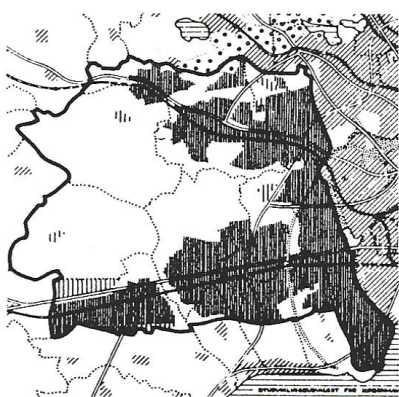
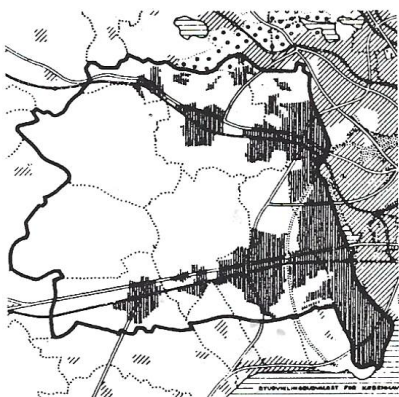
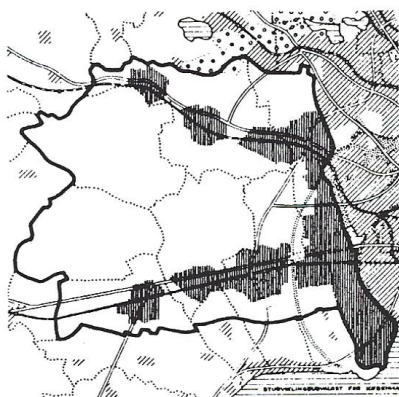
⁵³ Skitseforslaget side 112.

⁵⁴ Skitseforslaget, side 20. ifølge Vejdirektoratet var biltallet imidlertid 25 biler pr. 1.000 indbyggere, eller 1 pr. 40 indbyggere. I 2014 var der 405 biler pr. 1.000 indbyggere, dvs. 1 bil pr. 2,5 indbyggere. www.vejdirektoratet.dk/DA/.../Personbiler%20pr%201000%20indbyggere.xlsx Det kan tilføjes, at biltallet er lavere i hovedstadsområdet end i landet som helhed.

⁵⁵ Skitseforslaget, side 21.

⁵⁶ Skitseforslaget, side 29

⁵⁷ 'Ordet bybaner vil her blive benyttet om 'kollektive trafikmidler, som føres i eget sporareal, ude af niveau med gadenettet', Skitseforslaget, side 29.



Byfingrene bliver tykkere

Øverst: Fingerplan 1947

Mellem: Byudviklingsplan 1951

Nederst: Byudviklingsplan 1964

Steen Eiler Rasmussen: 'København',
side 283

rene, mens lokale centre med forretninger og institutioner samt håndværk skulle være et element i hver 'bebyggelsesklump'. Nogle institutioner krævede et større opland ('måske et helt baneopland') og lå således bedst i den inderste 'byklump', som samtidig skulle være den største for at den kunne stå sig i konkurrencen med City. 'Over stationen er der kontakt med hele det store bysamfund. Bebyggelsen bør derfor have en sådan udstrækning og form, at der ikke fra nogen del af den bliver en urimelig lang vej at gå til stationen'.⁵⁸

Selve skitseforslaget sætter ikke konkret størrelse på stationsoplandene, men ud fra illustrationernes afstande mellem stationer at dømme, forudsættes oplandene formentlig at være af størrelsesorden 500 – 600 meter. I et bilag udarbejdet af Københavns stadsingeniør⁵⁹ angives et opland på 800 meter, hvor halvdelen af indbyggerne bor i den tætteste bebyggelse inden for 300 meter fra stationen.⁶⁰ Der er således tale om gangafstande svarende til dem, der indgår i de moderne Fingerplaner, hvor afstandene er fastlagt på grundlag af analyser af lokalisering og transportadfærd⁶¹, og hvor det ikke 'kun' handler om at sikre tilgængelighed til byfunktionerne, men også om at sikre en tilgængelighed med kollektiv transport, der opleves som så god, at nogle rejsende med adgang til bil, fravælger bilen til fordel for den kollektive transport.

Skitseforslaget lægger op til en meget stram styring af byvæksten og påpeger de problemer, som enhver byudvikling, som bryder med stationsnærhedspolitikken, skaber:

*'Enhver byudvidelse udenfor det Omraade, som bestemmes af det fremtidige Sporvejs- og Bybanenet, vil naturligvis give en tilsvarende mindre Udbygning inden for dette Omraade – og dermed bl.a. en daarligere Udnyttelse af den meget store kapital, der under alle Omstændigheder vil være investeret i Sporvejs- og Bybanenettet som helhed.'*⁶²

Skitseforslaget fra 1947 blev udarbejdet af et uafhængigt Egnspankontor⁶³ på initiativ fra Dansk Byplanlaboratorium og var således blot vejledende for kommunerne og andre planaktører, hvilket først og fremmest var byudviklingsudvalgene. Byudviklingsudvalgene havde kompetencen til at foreslå inderzoner, mellemzoner og yderzoner for en årrække ad gangen.⁶⁴ For at imødekomme et hastigt

⁵⁸ Skitseforslag til en Egnspan for Storkøbenhavn (1947), side 45.

⁵⁹ Forchhammer.

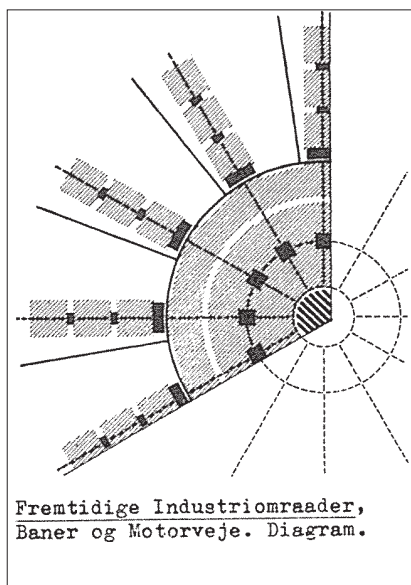
⁶⁰ Skitseforslag til en Egnspan for Storkøbenhavn (1947), side 134 – 135

⁶¹ Se Fingerplan 2007, side 18, 19, 23, 24, 25 og 26 samt Hartoft-Nielsen (2001, 2002).

⁶² Skitseforslag til en Egnspan for Storkøbenhavn (1947), side 42.

⁶³ Egnspanudvalget blev nedsat i 1928 på foranledning af Dansk Byplanlaboratorium, som i 1945 tog initiativ til på ny at samle Egnspanudvalget med henblik på at tilvejebringe en samlet generel Egnspan for Storkøbenhavn. Udvalget var sammensat af repræsentanter fra en lang række kommuner, institutioner, herunder ministerier, og foreninger. Udvalget havde professor Steen Eiler Rasmussen som formand og blev betjent af et Egnspankontor ledet af Peter Bredsdorff.

⁶⁴ Steen Eiler Rasmussen: 'København – Et bysamfunds særpræg og udvikling gennem tiderne', Gads Forlag, København 1974, side 283.



Skitseforslaget, side 49

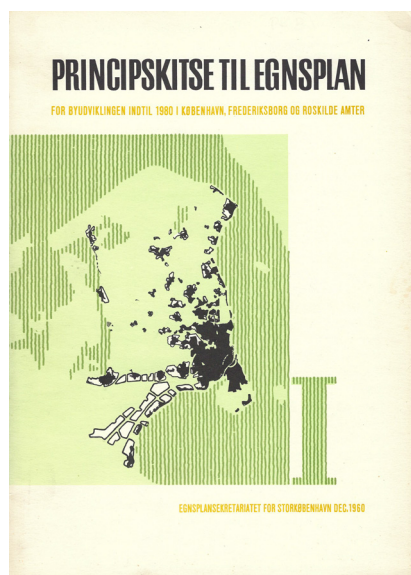
voksende arealbehov blev de ydre zoner imidlertid snart inddraget, og fingrene blev dermed tykkere end forudsat. Skitseforslaget blev således ikke realiseret i den tænkte stramme udformning med slanke byfingre og nær adgang til stationerne fra alle nye byområder. En større befolkningsvækst og velstandsstigning end forudsat, og et dermed øget arealforbrug til boliger og erhverv samt den stærkt voksende bilisme, var de væsentligste årsager til, at byfingrene blev væsentlig tykkere og længere end forudsat i Skitseforslaget. Det underminerede den i Skitseforslaget helt grundlæggende stationsnærheds-tankegang. En bebyggelsesstruktur i byfingre med grønne kiler imellem blev dog langt hen ad vejen implementeret og er synlig den dag i dag.

Skitseforslaget fra 1947 har trods det, at den ikke blev implementeret i den forudsatte form, sat sit afgørende præg på udviklingen af det storbyområde, som godt 2 millioner indbyggere beboer i dag. Fingerbystrukturen er synlig. I og med at det primært var boliger og i nogen grad industriarbejdspladser, som skulle flytte ud og lokaliseres i byfingrene, mens kontor- og serviceerhverv forblev centralt i regionen, introducerede skitseforslaget også den adskillelse mellem boliger og arbejdspladser, som har præget byudviklingen siden, men som i dag ikke længere i samme omfang har en rationel begrundelse, og som megen nyere byplanlægning søger at råde bod på ved at blande byens forskellige funktioner.

Principskitse til Egnspan, 1960 og 1. etapeplanen, 1961

Grundtankerne i Skitseforslaget fra 1947 om fingerbystruktur og stationsnærhed blev videreført i den 'Principskitse til Egnspan' fra 1960⁶⁵ og den opfølgende '1. etapeplan' fra 1961⁶⁶, som Egnspansekretariatet for Storkøbenhavn⁶⁷ i statsligt regi (Boligministeriet) udarbejdede.

1. etapeplanen var et kompromis mellem to forskellige langtidsskitser, som gav anledning til omfattende faglige diskussioner. Den ene langtidsskitse placerede hovedparten af den fremtidige byvækst i bybånd ud mod Sjælland og resten af landet, mens den anden langtidsskitse fordelte den fremtidig byvækst mere ligeligt i regionen, herunder også i Nordsjælland. Byfingrene blev i 1. etapeplanen forlænget mod vest og syd til Roskilde og Køge, og der blev som en afgørende nyskabelse udpeget to storcentre til aflastning af city i hhv. nordengen (Lyngby) og vestengen (Høje-Taastrup).

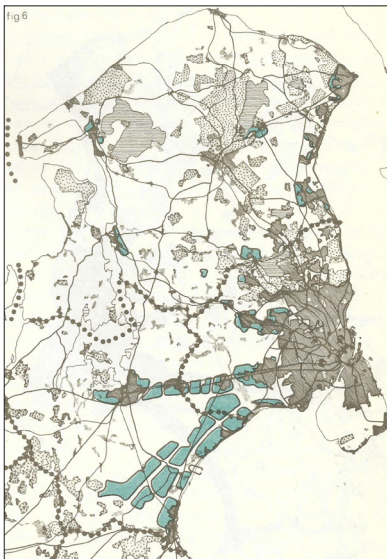


Principskitsen 1960

⁶⁵ Egnspanarbejdet blev i 1957 af Hovedstadskommunernes Samråd foreslået genoptaget i Byplan-nævnets Hovedstadsafdeling, som havde til opgave at godkende byudviklingsplanerne (Steen Eiler Rasmussen (1974), side 283).

⁶⁶ Betænkning fra udvalget til teknisk gennemgang af principskitser til en egnspan, 1962.

⁶⁷ Sekretariatet var hjemmørende i Boligministeriet under ledelse af arkitekt Roy Draiby, som senere gennem mange år var ankerpersonen i byplanuddannelsen på DTU. Principskitsen blev behandlet på 22 møder i et udvalg nedsat af boligministeren med professor Peter Bredsdorff som formand. Et underudvalg om centerproblemer holdt 25 møder. Udvalget var delt specielt i spørgsmålet om byudvikling i Nordsjælland, og der blev udarbejdet en langtidsskitse A og B. 1. etapeplanen rummer fælles elementer i de to langtidsskitser.



Principskitsen 1960



1. etapeplanen fra 1961



Forskerparken ved Hørsholm. Forside,
Lokalplan nr. 242, Rudersdal Kommune

Principskitsen fra 1960 og 1. etapeplanen fra 1961 var ligesom Fingerplanen fra 1947 alene vejledende. 1. etapeplanen tilstræbte at dæmpe byvæksten i Nordsjælland, som den landskabeligt mest attraktive egn i storbyområdet, hvor interessen for bosætning til gengæld var stærk. Planens radikalitet indebar imidlertid en manglende bred kommunal opbakning, og staten afstod fra en stram styring, der kunne dæmpe væksten i Nordsjælland.

1. etapeplanen lagde imidlertid grundlaget for udbygningen af byfingrene langs med Køge Bugt og til Roskilde. Grundtankerne blev videreført i Dispositionsplanen for Køge Bugt-området fra 1966 udarbejdet af Planlægningsudvalget for Køge Bugt-området, som blev nedsat ved lov i 1961. Når det gjaldt byform og stationsnærhed blev Køge Bugt planens realisering dog stærkt påvirket af, at forlængelsen af S-banen i byfingeren skete senere end forudsat⁶⁸. Banen kom således efter byen og udbygningen af motorvejen langs med byfingeren. Selvom det er lykkedes at fastholde en relativ slank byfinger øst for motorvejen og større og mindre centerdannelser ved stationerne, fik den forsinkede baneudbygning store konsekvenser for byudviklingens form og karakter.⁶⁹

Cases: Forskerparken i Hørsholm (DTU Scion) og Laurupgård i Ballerup

Det var staten, der i begyndelsen af 1960'erne etablerede Forskerparken ved Hørsholm i Nordsjælland nær motorvej og langt fra nærmeste station. Området på i alt 102 ha. blev udlagt til offentlige og private videnbaserede institutioner og virksomheder med mulighed for at opføre 240.000 etagemeter⁷⁰, hvoraf godt halvdelen var opført 50 år senere. Forskerparken har de seneste år været præget af en betydelig fraflytning af nogle af de større arbejdspladser, der etablerede sig i området i 1970'erne og - trods nyetableringer - mange tomme lokaler. Restbyggemulighederne på 100.000 etagemeter blev omdisponeret i ny lokalplan fra 2015.⁷¹ Her mere end 50 år efter rummer arealudlægget fra 1960'erne således fortsat omfattende ikke-stationsnære byggemuligheder på bar mark.

Andre omfattende ikke-stationsnære byggemuligheder til kontorhverv blev skabt i 1971 med en byplanvedtægt for det 250 ha store område Laurupgård i Ballerup. Området var i Principskitsen

⁶⁸ S-banen nåede Vallensbæk i 1972, Hundige i 1977, Solrød Strand 1979 og nåede først Køge i 1983.

⁶⁹ Poul Erik Skrivers: 'Byerne langs Køge Bugt', Dansk Byplanlaboratoriums Skriftserie nr. 28, 1984.

⁷⁰ Det er stort set samme omfang af byggemuligheder, som Fingerplan 2013 fastlægger for Riso Park.

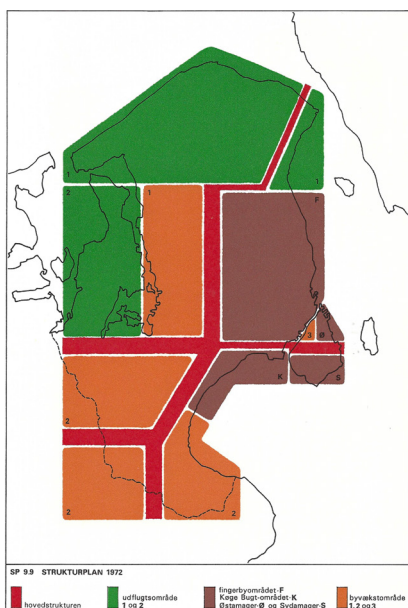
⁷¹ Rudersdal Kommune: Lokalplan nr. 242 for Forskerparken DTU Scion, september 2015. En særregel i Fingerplan 2013 muliggjorde en omdisponering af restbyggemulighederne trods den stationsfjerne lokalisering. Lokalplanen afløste Birkerød Kommunes Lokalplan nr. 55 for Forskerparken ved Hørsholm fra 1990, som afløste byplanvedtægt nr. 7 fra 1962 og efterfølgende tillæg fra 1968.



Lautrupparken. Store kontordomiciler omgivet af parkeringspladser og landskab.

udlagt som en del af en grøn kile. Kommunen opkøbte arealet i 1963 og udskrev en arkitektkonkurrence for boliger og centerdannelse. Det blev placeret i Byudviklingsplanernes mellemzone, men med by- og landzoneloven fra 1970 automatisk overført til byzone, hvorefter kommunalbestyrelsen med ovennævnte byplanvedtægt udlagde området til kontor og offentlige formål. Det skete i et regionplanmæssigt tomrum.⁷² Planlægningen gennem 1970'erne og 1980'erne ændrede gradvist anvendelsen til primært kontorformål, og Lautrupgård var i 1980'erne og 1990'erne en af de mest attraktive lokaliseringer for større kontorerhverv. Siden er området med dårlig tilgængelighed med kollektiv transport sandet mere til i biltrafik, og området har i en længere periode været præget af tomme lokaler. Der søges nu en fortætning i den lille del af området, som ligger stationsnært nærmest Malmparken station.

Strukturplan 1972 og Regionplan 1973



Strukturplanen 1972, side 63

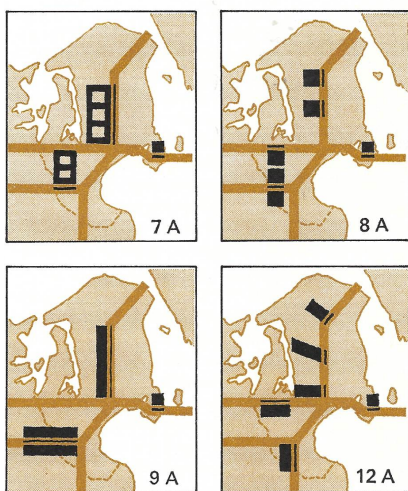
Kontinuitet i hovedstadsområdets planlægning gennem nu godt 70 år med Fingerplanen som ledestjerne fremhæves ofte blandt planlæggere og i litteraturen som et afgørende element i udviklingen af et i international sammenligning trafikalt velfungerende storbyområde. Fortællingen er imidlertid snarere kontinuitet til trods for perioder med afgørende brud i plankonceptet – hvor kontinuitet sikres af et løbende statsligt overblik baseret på analyser af regionale udviklingstræk inden for befolkning, arbejdspladser, byggeri, trafik, pendling og arealanvendelse, som er fulgt op af indgreb, som har virket hæmmende for en ukontrolleret spredning af byen.

Strukturplan 1972's og Regionplan 1973's omfattende arealudlæg til byformål får således aldrig statens godkendelse og bliver ved statslige indgreb kraftigt modereret i først Regionplanens 1. etape 1977 – 1992 og siden i Regionplan 1989. Først med Hovedstadsrådets Regionplan 1989 blev fingerbystrukturen efter krav fra staten fuldt ud genintroduceret som overordnet vision og ledestjerne. Og først med Regionplan 1989 blev der delvist gjort op med den ensidige fokus på den udadrettede byvækst. Der blev så småt åbnet for et regionalt blik på omdannelsen af de eksisterende byområder, så der skabtes grundlag for 'bedre by frem for mere by'.⁷³

I slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne overgik egnsplanarbejdet til et fælleskommunalt samarbejde, Egnplanrådet, som i sin planlægning tog afsæt i meget store vækstforvent-

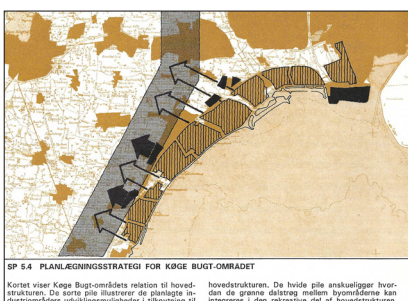
⁷² Planstyrelsen: 'Planlægning af erhvervsområder i Københavnsområdet', 1992, side 108 – 109.

⁷³ Forord af hovedstadsrådets plandirektør Hugo Marcussen i Regionplanredegørelse 1989/1 Lokaliseringsstrategier og funktionschef Dan Christensen, Hovedstadsrådet: 'Hovedtræk i det nye regionplanforslag'. Indlæg på Dansk Byplanlaboratoriums høring den 16. januar 1989 om planlægning i hovedstadsområdet.



OF 1.5 DE FIRE REGIONSPANSKITSER
Sort angiver nye byområder, fuld farve hovedstrukturen. A-funktioner i hovedstrukturen er markeret med sort streg. Skitserne viser 7A: Ringbyer, 8A: Fladebyer, 9A: Båndsbyer, 12A: Byradialer.

Hovedstruktur og alternativer
Strukturplan 1972, side 11



Strategi for Køgefingern
Strukturplan 1972, side 55

ninger og fandt et delvist brud med den hidtidige Fingerplantænkning nødvendig. Oliekrise og opbremsning af væksten samt en mere nøgtern stat og indførelse af en obligatorisk, lovbunden regionplanlægning bidrog dog til at holde planlægningen i nærheden af Fingerplansporet.

Hverken stationsnærhed eller fingerbystruktur var bærende elementer i det fælles kommunale Egnspanrads⁷⁴ 'Strukturplan 1972' eller i 'forslag til Regionplan 1973 for hovedstadsområdet', som var en konkretisering af den mere principielle strukturplan. Tværtimod nævnes de to begreber stort set ikke.

Hovedstrukturen i Strukturplan 1972 består af en øst-vestgående og en nord-sydgående transportkorridor i en kommende Ring 5 (B5, M5), som primært forudsættes motorvejsbetjent, og en dertil koblet såkaldt A-zone til regionale erhvervsformål i et bredt bælte langs transportkorridoren. Strukturplan 1972's mål var, at City og de centrale dele af regionen skulle aflastes, og at de regionale byfunktioner skulle dirigeres til A-zonen. Den forudsatte omfattende boligtilvækst blev i Strukturplan 1972 udvalgte steder koblet på transportkorridor og A-zonen uden for eller vest for Ring 5-korridoren og langt fra de centrale dele af regionen. Inden for transportkorridoren – i området øst for den nord-sydgående transportkorridor og nord for den øst-vestgående transportkorridor – fastholder Strukturplanen imidlertid fingerbystrukturen. Området betegnes Fingerbyområdet.⁷⁵ De grønne kiler sikres, og der må ikke udlægges ny byzone i hele dette Fingerbyområde, hvor der ydermere skal vises tilbageholdenhed med udviklingen inkl. på ubebyggede arealer i byzone. Fingerbyområdet er således tildelt en helt marginal rolle i Strukturplanens byudviklingsstrategi.

Strukturplanens forslag til planlægning af Køge Bugt området er et eksempel på, hvordan Strukturplan 1972 udfordrede fingerbystrukturen og princippet om stationsnærhed. Køge Bugt Fingeren er i Strukturplanen fra 1972 ikke en del af Fingerbyen. Den foreslåede transportkorridor løber parallelt med Køge Bugt Fingeren vest for Sydmotorvejen. I tilknytning til transportkorridoren vest for Sydmotorvejen udpeger Strukturplanen fra 1972 A-zone-arealer, hvorom det hedder: 'Lokaliseringen af nye A-funktioner bør især foretages i forbindelse med de allerede udlagte industriområder og arealer til offentlige formål vest for motorvejen. Arealernes beliggenhed umiddelbart op til Vestmotorvejen⁷⁶, den kommende B5, de gode vejforbindelser til Roskildefingern og Københavns

⁷⁴ Egnspanrådet blev oprettet i 1967 efter forhandling mellem Boligministeriet og de implicerede kommunale interessenter. Den vejledende regionplanopgave overgik dermed fra staten til et fælles kommunalt råd bestående af 17 medlemmer, hvoraf 4 var valgt af Københavns (3) og Frederiksbergs (1) kommunalbestyrelser, 5 af Københavns amtsråd (valgt af de 20 kommuner), 4 af Frederiksborg amtsråd (valgt af de 19 kommuner) og 4 af Roskilde amtsråd (valgt af de 11 kommuner). Formanden var valgt af rådet, men hentet ind udefra. Egnspanrådet etablerede egen Planlægningsafdeling.
⁷⁵ Amager indgår dog ikke og behandles særskilt i Strukturplanen.
⁷⁶ Det må være den, der i dag betegnes Sydmotorvejen.



Regionplan 1973.

*Lufthavn, Roskilde gør dem velegnede til en udbygning, ikke alene med industri, men også med funktioner af landsdækkende karakter.*⁷⁷ Hermed sigter Strukturplanen fra 1972 mod at forskyde disse byfunktioner væk fra stationsnære områder bl.a. ved Køge-Bugt-banen til vejbetjente områder ved eksisterende og ny motorvej.

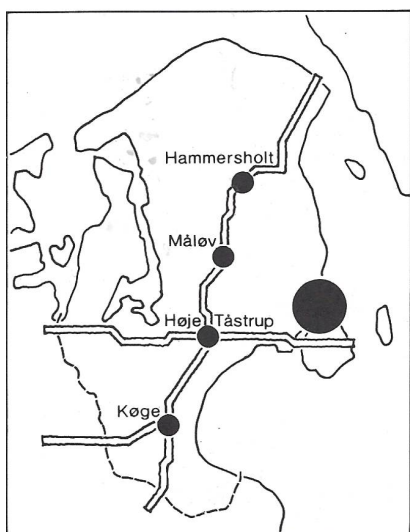
Egnsplanrådets Strukturplan 1972 var en langsigtet strategi uden tidsangivelser. Planlægningen var optaget af at tilpasse byudviklingen til den fremstormende privatbilisme og var baseret på forventninger om en stor vækst i befolkning og arbejdspladser og en endnu større vækst i arealforbruget til boliger og erhverv, samtidig med at væksten i City skulle dæmpes, og aflastningscentre opbygges i Høje-Taastrup og Lyngby.

Strukturplanen fra 1972 blev konkretiseret i Regionplan 1973, som fastlægger byvækstens maksimale størrelse i regionen samt dens geografiske placering i tre byvækstområder.

I 1973 blev regionplanlægning gjort lovbunden⁷⁸, som led i den planlovreform, der i første halvdel af 1970'erne blev gennemført i kølvandet på kommunalreformen i 1970 med by- og landszonenloven, siden lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet og lands- og regionplanlov og afsluttet med kommuneplanlov.

Regionplan 1973 blev herefter i 1974 overdraget til et nyoprettet hovedstadsråd⁷⁹ og efter krav fra staten⁸⁰ viderebearbejdet i 'Regionplanens 1. etape: 1977-1992', som Hovedstadsrådet vedtog i 1978, og staten godkendte i 1979⁸¹.

'Regionplanens 1. etape 1977 – 1992' blev dermed den første for den kommunale planlægning bindende regionplan for hovedstadsområdet.



Regionplanens 1. etape 1977-1992, s. 18

Regionplanens 1. etape 1977-1992

De A-zoner, som i Regionplan 1973 indgik i den regionale hovedstruktur i transportkorridorens fulde længde, blev i 1. etapeplanen efter statsligt krav indskrænket til 4 knudepunktsarealer ved Hammersholt, Måløv, Høje-Taastrup og Køge. 1. etapeplanen stillede krav om, at de 4 knudepunkter skulle medtages i den kommu-

⁷⁷ Strukturplan 1972 for Hovedstadsregionen, side 55.

⁷⁸ Lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet (Lov nr. 375 af 13. juni 1973). Regionplanlægningen i hovedstadsområdet fik sin egen lov, fordi den ikke som i den øvrige del af landet skulle forestås af amterne, men af en overbygning i form af et hovedstadsråd, og fordi der blev stillet større krav til planlægningens indhold, bl.a. tidsfølge.

⁷⁹ Hovedstadsrådet blev etableret den 1. april 1974 og nedlagt 31. december 1989. Det bestod af 37 medlemmer valgt indirekte blandt medlemmerne af primær- og amtskommunalbestyrelserne i hovedstadsområdet, som omfattede de 3 daværende amter: Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter, og de to centralkommuner: Københavns og Frederiksberg Kommuner. Området havde i rådets virkeperiode 50 kommuner og svarede til planlovens nuværende hovedstadsområde dog eksklusiv den daværende Stevn Kommune.

⁸⁰ Miljøministeriets skrivelse af 4. februar 1976.

⁸¹ Miljøministeriets skrivelse af 2. marts 1979.



A-zonearealer / Knudepunktsarealer
1977-1992.

Regionplanens 1. etape 1977-1992,
side 29

nale planlægning. Herved knyttede 1. etapeplanen den kommende byvækst til de eksisterende byfingre, og den truende opløsning af Fingerbystrukturen blev dermed undgået. Hovedstadsrådet tilkendegav, at Høje-Taastrup knudepunktet skulle prioriteres højest, men anførte også, at *'de styringsmidler, der er til rådighed på nuværende tidspunkt, giver ikke mulighed for en prioritering imellem de fire knudepunkter'*.⁸²

Som bekendt er alene Høje-Taastrup knudepunktet efterfølgende blevet udviklet, dels i tilknytning til den nye station, som åbnede 1986–1988, og dels – med negative konsekvenser for bydannelsen – i store afstande fra stationen, som det er tilfældet med City 2 og erhvervsjendommene ved motorvejsrampen. I Måløv knudepunktet er der alene etableret to store videntunge virksomheder med flere tusinde kontor- og kontorlignende arbejdspladser. Begge virksomheder ligger i betydelig afstand fra Kildedal station, som åbnede i 2000, og som på trods af et 'park and ride' anlæg fortsat betjener meget få passagerer. Planlægningen umiddelbart omkring stationen er hæmmet af reservationerne til transportkorridor (og i øvrigt grønne kiler). Køge knudepunktet er blevet til et omfattende transportcenter, mens der endnu ikke er planlagt for eller udviklet et knudepunkt ved Hammersholt. I 2012 blev det besluttet, at et nyt supersygehus i Nordsjælland ikke skulle placeres i Hammersholt knudepunktet, men længere mod nord på et stort areal i tilknytning til Overdrevsvejen umiddelbart syd for Hillerød med korteste afstand til en kommende Favrholm station på ca. 600 meter. Stationens placering og senere etablering blev besluttet i tilknytning til beslutningen om placering af Nordsjællands Hospital, jf. case.

Regionplantillæg 1982 og 1985

De efterfølgende regionplaner 1982 og 1985 har karakter af regionplantillæg, der behandlede de nu lovbundne krav til en regionplan med hensyn til emner og detaljeringsgrader, som 1. etapeplanen ikke behandlede eller opfyldte. 'Regionplanens 1. etape 1977 – 1992' fra 1977 fik således først en egentlig afløser med Regionplan 1989.

I 1982-regionplantillægget ændres 1. etapeplanen 1977-1992 således, at der ikke inddrages landzonearealer i planperioden i Hammersholt, Måløv og Køge og således, at de forudsatte første dele af Ring 5 motorvejen ikke anlægges.⁸³ Det skete som opfølgning på krav fra Miljøministeriet, som ligeledes ønskede mere realistiske (afdæmpede) forventninger til nybyggeri af såvel boliger som erhverv, en mere afdæmpet vækst i den nordlige del af regionen, og at den videre byudvikling først og fremmest skulle foregå omkring

⁸² Regionplanens 1. etape 1977 – 1992, Hovedstadsrådet 1978

⁸³ Hovedstadsrådet: Regionplantillæg 1982, side 7 og 8

de 'stationsnære oplande'.⁸⁴ I regionplantillæggets retningslinjer foreskrives en tilbageholdenhed med forøgelse af etagearealet til kontorformål i håndfladen, mens ubebyggede arealer til erhvervsformål i byfingrene kan udbygges. Udbygningen af byzonearealerne i de fire knudepunkter anføres at have særlig regional betydning. Begrebet 'stationsnærhed' blev ikke anvendt i retningslinjerne.⁸⁵ Da et specialtillæg fra 1984, der udlægger et nyt erhvervsområde til IBM ved Kongevejen i Blovstrød i Allerød, som hverken ligger i et af knudepunkterne eller stationsnært, blev godkendt af miljøministeren trods massive indvendinger fra både fagpersoner og borgere, blev det set som dødsstødet til knudepunktstankegangen og rystede for alvor regionplanlægningens troværdighed.⁸⁶

Begrebet 'stationsnærhed' anvendes heller ikke i hovedstadsrådets Regionplantillæg 1985.

Statslige krav til Regionplan 1989

Staten spiller en særdeles aktiv rolle i bestræbelserne på at genopfinde fingerbystrukturen og introducere stationsnærhedspolitikken. Christian Christensen (Kr.F.) er miljøminister fra 1982 til 1988, efterfulgt af Lone Dybkjær (rad.) i perioden fra 1988 til 1990 og Per Stig Møller fra 1990 til januar 1993, alle i Schlüters konservativt ledede regeringer. Flere af deres ministerkollegaer spiller aktivt med.

Staten godkendte Regionplantillæg 1985 med en række konkrete ændringer⁸⁷ og bemærkninger til den fremtidige planlægning, som staten fandt skulle have karakter af en ny regionplan, hvor hovedstrukturen blev revurderet⁸⁸. Miljøministeriet skrev: *'De nævnte beslutninger i forbindelse med Rådets vedtagelse af regionplantillægget understreger behovet for en nyvurdering af regionplanens hovedstruktur, således som der er beskrevet i den statslige fællesudtalelse af 25. oktober 1985. Det forventes derfor, at Hovedstadsrådets regionplanlægning i den netop indledte 4-års-periode tilrettelægges på en måde, at resultatet får karakter af en ny regionplan.'*⁸⁹

Ministeriet skriver videre: *'De statslige myndigheder lægger i den forbindelse vægt på, at der i regionplanlægningen fortsat bygges på princippet om at udnytte de eksisterende trafik anlæg bedst mu-*

⁸⁴ Hovedstadsrådet: Regionplantillæg 1982, side 8 og 9 og Miljøministeriets skrivelse til hovedstadsrådet af 22. februar 1982.

⁸⁵ Regionplantillæg 1982, side 22.

⁸⁶ Se f.eks. artikel af Stefan Ott med anmeldelse i tidsskriftet Byplan nr. 5, 1984 af Lokalplan nr. 104 for et område ved Kongevejen i Blovstrød. Ott bemærker, at det er lokalplanen, som redaktionen har bedt ham om at anmelde. Havde det været den overordnede planlægning – 'specialtillægget' – 'burde den snarere være anmeldt til politiet.'

⁸⁷ Bl.a. må et stort nyt erhvervsareal til kontorformål i Greve Main udgå. Miljøministeriets skrivelse af 13. maj 1986, side 2 og 3.

⁸⁸ Miljøministeriets skrivelse af 13. maj 1986, side 1 og 2.

⁸⁹ Miljøministeriets skrivelse af 13. maj 1986, side 1 og 2.

*ligt. De arealer, der bliver udpeget til regionale formål i den ydre region, bør have en sådan beliggenhed og gives en sådan tyngde, at de inden for økonomisk overkommelige rammer kan få såvel bane- som busbetjening samt overordnet vejbetjening, der er nødvendige for at forbinde dem indbyrdes og gøre dem tilgængelige fra hele regionen. Under indtryk af de seneste års øgede vejtrafik med deraf følgende kapacitetsproblemer på visse vejstrækninger, bør der gives høj prioritet til stationsnære områder. Kun hvis arealerne til regionale aktiviteter opfylder disse krav, bliver de attraktive i forhold til en lokalisering i centralkommunerne og til de øvrige placeringer i regionen, som mange virksomheder hidtil har valgt.*⁹⁰

Den statslige fællesudtalelse over forslag til Regionplantillæg 1985 varsler en udvikling, som kommer til at spille en stigende rolle fra 1990'erne:⁹¹ *'Over for behovet for nye arealer til byudvikling står de samlede forandringer inden for eksisterende byområder i form af byfornyelse, byfortætning, ændret arealanvendelse mv. Det er et spørgsmål om, byggeaktiviteten i stigende grad forskydes mod de eksisterende byområder, og hvilken betydning dette vil få for den regionale udvikling på længere sigt og for det videre regionplanarbejde'.*⁹² Endvidere: *'Det er et spørgsmål om de øvrige knudepunkter (dvs. Måløv, Hammersholt og Køge) vil blive realiseret på længere sigt, eller om der skal udarbejdes en ny centerstruktur'*⁹³. De statslige myndigheders fællesudtalelse peger her på udviklingstræk og problemstillinger, som bliver helt centrale for udformningen af de efterfølgende regionplaner og især i de statslige Fingerplaner fra 2007, og som bliver dominerende i den faktiske byudvikling.⁹⁴

Udvalget om hovedstadens trafik 1988 (Tengvad-udvalget)

De statslige og amtskommunale / kommunale forventninger til den igangværende regionplanrevision blev yderligere drøftet og forsøgt afstemt i et omfattende udvalgsarbejde.

Efter en folketingsdebat i begyndelsen af 1987 om regeringens trafikpolitiske redegørelse og en henvendelse fra Hovedstadsrådet til regeringen om statslig medvirken til kommende store investeringer i den kollektive trafik, særlig på baneområdet, nedsatte trafikministeren 'Udvalget om Hovedstadsområdets Trafik.'⁹⁵ Det var

⁹⁰ Miljøministeriets skrivelse af 13. maj 1986, side 2.

⁹¹ "Nybyggeri og arealforbrug til byformål i hovedstadsområdet frem til 1. januar 2016", NYT nr. 2 fra 'BY og BANE i hovedstadsområdet', Aalborg Universitet, Institut for Planlægning, Campus København, marts 2017.

⁹² Den statslige fællesudtalelse af 25. oktober 1985, side 3.

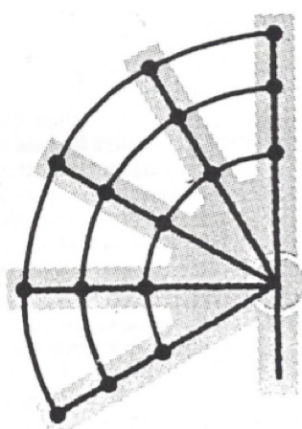
⁹³ Den statslige fællesudtalelse af 25. oktober 1985, side 3.

⁹⁴ "Nybyggeri og arealforbrug til byformål i hovedstadsområdet frem til 1. januar 2016", NYT nr. 2 fra 'BY og BANE i hovedstadsområdet', Aalborg Universitet, Institut for Planlægning, Campus København, marts 2017.

⁹⁵ 'Hovedstadsområdets Trafik, juni 1988, side 1.



Tengvad-udvalget 1988. Forside



Overordnet trafikstruktur

Tengvad-udvalget, side 52

centrumdemokraten Frode Nør Christensen, som var trafikminister i perioden fra 1986, hvor han afløste centrumdemokraten Arne Melchior, frem til 1988, hvor han afløstes af H.P. Clausen, alle under Schlüters konservativt ledede regeringer.

Udvalget, som havde repræsentanter fra såvel staten som Hovedstadsrådet⁹⁶, afgav en redegørelse i juni 1988, som var tiltænkt og fik stor betydning for det igangværende arbejde med revision af regionplanen. Redegørelsen er således bemærkelsesværdig ved sin tætte sammenkobling af regionplanlægning og trafikplanlægning med stationsnær lokalisering af især arbejdspladser som et bærende element. Det indledende kapitel om Hovedstadsområdets trafik lægger ud med et afsnit om regionplanlægning, hvori fingerbystrukturen understreges, og hvori det hedder: *'Regionplanen er for tiden under revision, og i forbindelse hermed er det under overvejelse at forlade tanken om tre store overordnede knudepunkter og M-5 i sin oprindelige linjeføring og standard. I stedet satses der på udbygning af flere mindre 'trafikknudepunkter', hvor de radiale baner krydses af regionale hurtigbusruter på tværs. Der satses desuden på at placere nye arbejdspladser i disse områder, og på en koncentration af erhvervsområderne nær stationerne med henblik på at øge den kollektive andel af trafikken især mellem boliger og arbejdspladser.'*⁹⁷

Udvalget konkluderer bl.a.: *'Det er udvalgets opfattelse, at der må satses på en lokaliseringsspolitik, der fremmer den kollektive transport. Nye arbejdspladser, især inden for kontor- og serviceerhverv, bør derfor søges koncentreret i de områder, der er lettest tilgængelige for kollektiv trafik, først og fremmest de områder, som er banebetjent med en høj frekvens. Dette gælder blandt andet områder i centralkommunerne'*.⁹⁸ Også den sidste tilføjelse lægger op til et brud med 60'ernes, 70'ernes og 80'ernes regionplanlægning, hvor bestræbelserne ensidigt er gået på en aflastning af City og centralkommunerne, bl.a. med et loft for erhvervsbyggeri i Københavns Kommune.⁹⁹ Udvalget er ved valg af strategi samtidig opmærksom på de trafikale problemstillinger, som arbejdspladstilvækst i centralkommunerne vil skabe: *'En koncentration af arbejdspladser i de centrale byområder kan – på trods af den gode kollektive trafikbetjening – øge biltrafikken, med mindre der samtidig indføres begrænsninger for denne trafik. Udvalget forudsætter derfor, at der i centralkommunerne, ligesom i den øvrige del af regionen, tilstræbes en koncentration af arbejdspladser omkring udvalgte stationer, mens der i de ikke-stationsnære byområder tilstræbes en udtynding af arbejdspladser.'*¹⁰⁰

⁹⁶ Udvalgets formand var Trafikministeriets planlægningschef Søren Tengvad.

⁹⁷ 'Hovedstadsområdets Trafik', juni 1988, side 5

⁹⁸ 'Hovedstadsområdets Trafik', juni 1988, side 52.

⁹⁹ Så sent som ved miljøministerens godkendelse af Regionplan 1989 hedder det: 'Miljøministeriet har lagt til grund for sin godkendelse, at der mellem Københavns Kommune og Hovedstadsrådet er aftalt en gennemsnitlig årlig ramme for erhvervsbyggeriet i Københavns Kommune på 125.000 m².' Miljøministeriets skrivelse til Hovedstadsrådet af 15. december 1989,

¹⁰⁰ 'Hovedstadsområdets Trafik', juni 1988, side 52.

De statslige repræsentanter i udvalget anbefaler som et supplement til stationsnærhedspolitikken i centralkommunerne, at de radiale veje ikke udbygges, og at der i forbindelse med nyt erhvervsbyggeri i centralkommunerne i kommune- og lokalplaner fastlægges normer for det maksimale antal parkeringspladser (maks. 1 parkeringsplads pr. 300 m² etageareal). De statslige repræsentanter peger i en særudtalelse endvidere på muligheden af at etablere en betalingsring i kommunegrænsen for bilkørsel ind mod København i morgenmyldretiden. Provenuet foreslås anvendt til udbygning af den skinnearbejds kollektive transport i de centrale bydele (tunnelbane eller bybanesystem). De kommunale repræsentanter i udvalget vender sig i en særudtalelse mod sidstnævnte forslag, idet de ser *'tvangsmæssige virkemidler over for den private biltrafik i regionens to centralkommuner'* som helt uacceptabel, og som et udtryk for, at de statslige repræsentanter *'ignorerer statens økonomiske forpligtigelser over for Hovedstadsområdet'*.¹⁰¹

Det samlede udvalg understreger, at en stationsnærhedspolitik for at virke effektivt skal have konsekvenser for planlægningen og udbygningen af de ikke-stationsnære områder, og at det også gælder for allerede udlagte erhvervsområder:

*'Udvalget kan...tilslutte sig, at ny bebyggelse skal placeres på stationsnære arealer, og at dette især gælder erhvervsbyggeri. Det forudsættes, at disse arealer bebygges med en relativ høj beskæftigelsesintensitet, f.eks. serviceerhverv. Udvalget finder desuden, at disse retningslinjer – for at virke effektivt – skal suppleres med begrænsninger for udbygningen af ikke-stationsnære arealer. F.eks. bør der ikke udlægges nye erhvervsområder på disse arealer, og for de allerede udlagte erhvervsområder bør anvendelsen og udnyttelsesintensiteten søges ændret, eventuelt må bebyggelsen af områderne søges udskudt til et senere tidspunkt.'*¹⁰²

Udvalget tillægger således lokaliseringspolitikken og styringen af den fremtidige byudvikling stor vægt. I fælledelen – både statslige og kommunale repræsentanter - i udvalgets konklusioner fylder afsnittet om *'Styring af den fremtidige byudvikling'* lige så meget som de to øvrige afsnit tilsammen om hhv. *'Udbygning af den kollektive trafik'* og *'Udbygning af vejnettet'*.¹⁰³

Regionplan 1989 – stationsnærhedspolitikens genfødsel

Hovedstadsrådets Regionplan 1989 introducerer som opfølgning på de statslige krav til en helt ny regionplan og anbefalingerne fra Tengvad-udvalget et nyt stationsnærhedsprincip, som efterfølgende regionplaner og landsplandirektiver for hovedstadsområdets

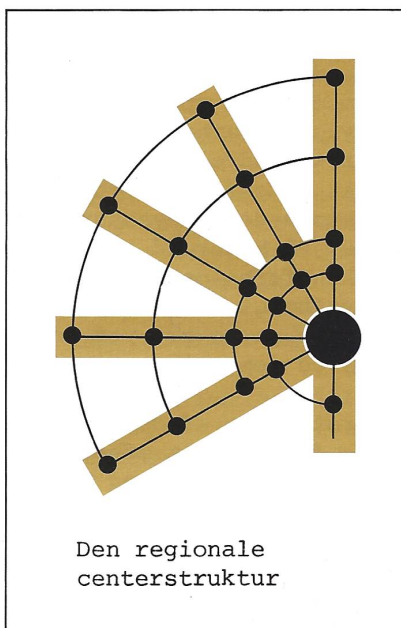


Hovedstadsrådets Regionplan 1989
(forside)

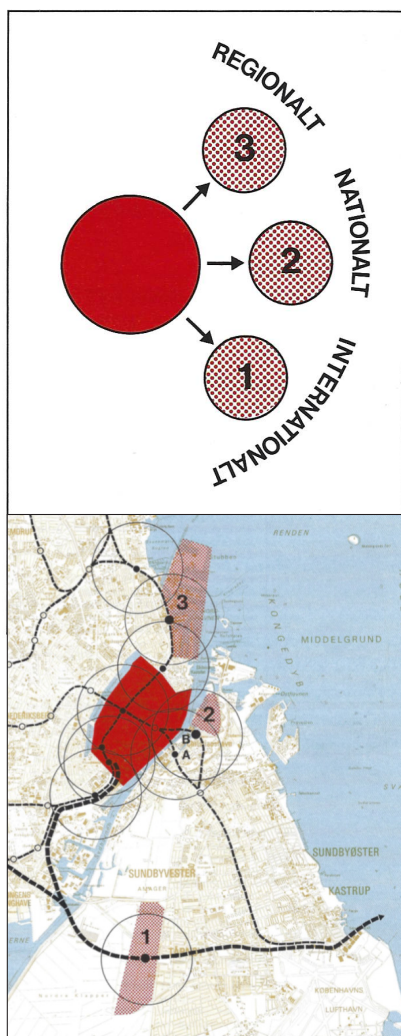
¹⁰¹ 'Hovedstadsområdets Trafik', juni 1988, side 57 - 60.

¹⁰² 'Hovedstadsområdets Trafik', juni 1988, side 53.

¹⁰³ 'Hovedstadsområdets Trafik', juni 1988, side 52 - 55.



Regionplan 1989, Hovedstruktur.



Regionplan 1989
Aflastning af City i 3 cityannekser

planlægning (Fingerplanerne) har videreført som grundlag for skiftende regionplanmyndigheders og regeringers stationsnærhedspolitik. Planens motto er 'Bedre by fremfor mere by'.¹⁰⁴

Regionplan 1989 indeholder ikke alene en byvækststrategi men en byudviklingsstrategi, som sigter mod at styrke den eksisterende bystruktur. Regionplan 1989 vender tilbage til en klart defineret fingerbystruktur med en koordineret trafik- og lokaliseringsstrategi, hvor bolig- og erhvervsbyggeri placeres stationsnært i eksisterende og nye byområder. Planen har særlig fokus på stationsnær lokalisering af byggeri til kontor- og serviceerhverv. Der er tale om en radikal ny Regionplan, hvor A-zoner, nye knudepunkter samt store perifere arealudlæg til boligformål ikke længere indgår. Vestamager inddrages i regionplanlægningen, og der fastlægges en strategi for aflastning af city, som også omfatter aflastningsområder i København: Nordhavn (regionale byfunktioner), Holmen (nationale byfunktioner) og Vestamager (internationalt orienterede byfunktioner). Trafikalt betoner regionplanen nødvendigheden af højklasede kollektive trafikforbindelser på tværs af byfingrene. Trafikknudepunkter fastlægges, hvor de tværgående busforbindelser krydser banerne.

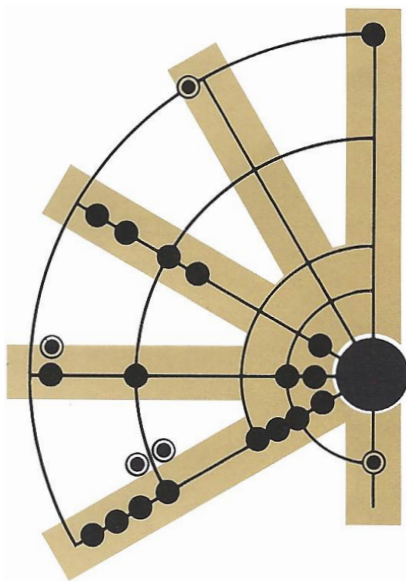
'Fingerbyens centerstruktur består af 'City' og 'trafikknudepunkterne'. Regionplanens retningslinjer for lokalisering af byfunktioner skal støtte bymønstret og udnytte trafiksystemets kapacitet optimalt. City skal derfor – udover at betjene Københavns egne indbyggere – forbeholdes de funktioner, som betjener hele regionen og hele Danmark. For at sikre plads til de egentlige city-funktioner skal der tilstræbes en udflytning af ikke-cityafhængige aktiviteter til trafikknudepunkterne. Hermed styrkes hovedcentret samtidig med, at Fingerbyens øvrige delområder opnår et større og bredere udbud af arbejdspladser.¹⁰⁵ Trafikknudepunkterne skal prioriteres som erhvervslokaliseringsmuligheder uden for City, mens de øvrige stationsnære områder i byfingrene betragtes som sekundære rammer om en decentral erhvervslokalisering. Uden for Fingerbyen skal kommunecentrene kunne styrkes, såfremt der er lokalt behov herfor.¹⁰⁶

Regionplan 1989 er primært en strategisk plan. Retningslinjerne for lokalisering af byfunktionerne er således en blanding af redegørelse og strategi snarere end veldefinerede regler. Regionplanen

¹⁰⁴ Forord af hovedstadsrådets plandirektør Hugo Marcussen i Regionplanredegørelse 1989/1 Lokaliseringsstrategier og Funktionschef Dan Christensen, Hovedstadsrådet: 'Hovedtræk i det nye regionplanforslag'. Indlæg på Dansk Byplanlaboratoriums høring den 16. januar 1989 om planlægning i hovedstadsområdet.

¹⁰⁵ Staten satte fortsat loft for erhvervsbyggeriet i Københavns Kommune. Ved miljøministerens godkendelse af Regionplan 1989 hedder det: 'Miljøministeriet har lagt til grund for sin godkendelse, at der mellem Københavns Kommune og Hovedstadsrådet er aftalt en gennemsnitlig årlig ramme for erhvervsbyggeriet i Københavns Kommune på 125.000 m²'. Miljøministeriets skrivelse til Hovedstadsrådet af 15. december 1989.

¹⁰⁶ Regionplan 1989 for Københavns Amt, Frederiksborg Amt, Roskilde Amt, Københavns Kommune og Frederiksborg Kommune, december 1989, side 12.



Regionplan 1989, lokaliseringsstrategi
23 stationsnære områder
5 ikke-stationsnære områder

har således ikke en klar definition af, hvilke byfunktioner der er omfattet af stationsnærhedspolitikken eller af afstandskriterierne. På den anden side er Regionplan 1989 baseret på en systematisk gennemgang af byggemulighederne ved 104 stationer på det overordnede banenet. Der peges specifikt på 10 udvalgte, centralt beliggende stationer, som rummer fortætningsmuligheder, som kan udnyttes til lokalisering af nye arbejdspladser med behov for en meget høj tilgængelighed i forhold til hele regionen, og yderligere 13 udvalgte stationer på de radiale baner, som rummer betydelige ubebyggede arealer, der ikke tidligere har været udpeget til erhvervsbyggeri.¹⁰⁷ Regionplanen lægger op til aktiv kommunal medvirken i den videre planlægning og udmøntning af stationsnærhedspolitikken.

'De realistiske byggemuligheder på de stationsnære arealer omkring disse 23 stationer skal vurderes af de berørte kommuner i forbindelse med den videre kommuneplanlægning. Kommunerne må i forbindelse hermed overveje både de stationsnære arealers afgrænsning og de byplanmæssige retningslinjer for deres fremtidige anvendelse'.¹⁰⁸

Som nævnt fastlægger Regionplan 1989's retningslinjer ikke et konkret udgangspunkt for afgrænsning af de stationsnære områder. Ved vurderingen af byggemuligheder ved de 104 stationer på det overordnede banenet anvendes imidlertid et afstandskriterium: *'I det følgende gennemgås de stationsnære byggemuligheder i fingerbyen. Ved stationsnære arealer forstås her arealer, som ligger helt eller delvis inden for en luftlinjeafstand af 1 km fra en eksisterende eller mulig ny station. I de stationsnære områder bør byggemulighederne fortrinsvis søges realiseret inden for gangafstand (max. 1.000 m) fra en station, dvs. inden for en radius med 600 m.'*¹⁰⁹

Regionplan 1989 beskriver endelig rollefordelingen mellem stationsnære og ikke-stationsnære arealer med hensyn til bebyggelsesintensitet og lægger op til konverteringer eller udskydelse af eksisterende, ubebyggede, ikke-stationsnære erhvervsarealer:

*'Det forudsættes, at de nye stationsnære arealer bebygges med relativt tæt bebyggelse omkring stationerne og forbeholdes formål med relativ høj beskæftigelsesintensitet. Arealudnyttelsen af de nye ikke-stationsnære arealer skal være tilsvarende lav. Eksisterende ubebyggede erhvervsområder med dårlig kollektiv trafikal beliggenhed kan konverteres til andre formål, ligesom deres anvendelse må overvejes udskudt til et senere tidspunkt.'*¹¹⁰ Regionplan 1989 følger også på det punkt op på anbefalingerne fra Tengvad-udvalget.

¹⁰⁷ Regionplan 1989, side 24

¹⁰⁸ Regionplan 1989, side 24

¹⁰⁹ Regionplanredegørelse 1989/1 'Lokaliseringsstrategier', side 140.

¹¹⁰ Regionplan 1989, side 24

Planlægning er også politik, og stationsnærhedspolitikken skal ikke mindst vurderes på de udviklingsmuligheder, som gives de ikke-stationsnære områder. Så trods den klare lokaliseringsstrategi udpeger Regionplan 1989 fem ikke-stationsnære arealer, som *'vurderes velegnede til regional erhvervslokalisering i planperioden til trods for, at de ikke er stationsnære'*.¹¹¹ Det drejer sig om Statens gårde i Hillerød, arealer ved RUC, Greve Main, Greve Villy og Vestamager, hvoraf det førstnævnte areal er et 50 ha stort landzoneareal (Trollesminde og Favrholm) ejet af Landbrugsministeriet, mens de fire øvrige er udisponerede byzonearealer.¹¹² I den efterfølgende statslige udmelding til regionplanrevisionerne 1993 forudsætter staten ganske vist de 5 ikke-stationsnære arealer *'bebygget med en tilsvarende lav arealudnyttelse med henblik på mere areal- ekstensive regionale virksomheder'*.¹¹³

Regionplan 1989 forudsætter, at stationsnærhedspolitikken kan implementeres via den kommunale planlægning primært gennem arealanvendelsesbestemmelser og forhøjede bebyggelsestætheder på de stationsnære arealer. Disse to reguleringsmidler er *'guleroden'*, der skal fremme forskydning af byggeriet til stationsnære arealer (*'pull-effekt'*). Desuden bør stationsnærhedspolitikken fremmes gennem en vis oprydning og prioritering i rækkefølgen for udbygning af ikke-stationsnære arealer (*'push-effekt'*). Regionplan 1989 forudsætter således, at kommunerne aktivt følger op på temaet *'stationsnære arealer'*.

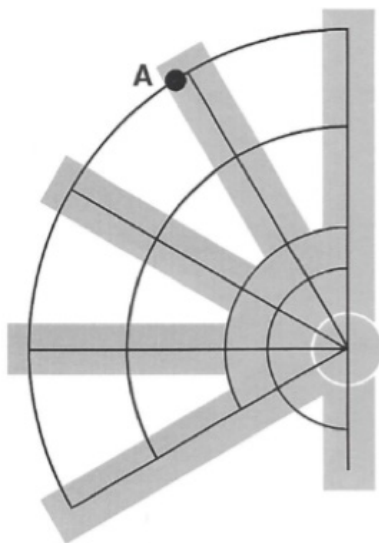
Regionplan 1989 blev Hovedstadsrådets sidste regionplan. Hovedstadsrådet blev nedlagt pr. 31. december 1989, hvor regionplanopgaven blev overført til de såkaldte 5 regionale enheder: Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner. Samtidig trådte et cirkulære i kraft, der tillagde Regionplan 1989 retsvirkning som hhv. kommuneplan og regionplan for de fem enheder, indtil de afløses af godkendte planer udarbejdet af de 5 enheder.¹¹⁴

¹¹¹ Regionplan 1989, side 24

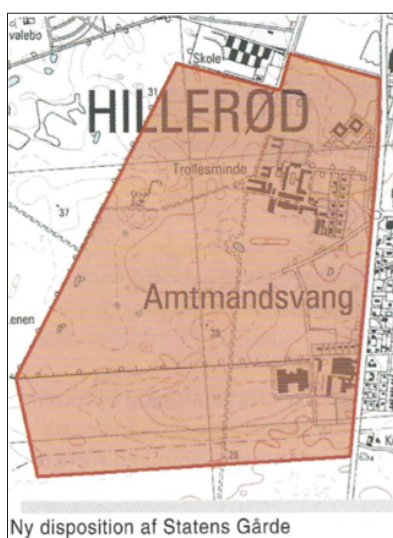
¹¹² Regionplan 1989, side 24

¹¹³ 'Udmelding til de fem regionplanmyndigheder i hovedstadsområdet om erhvervslokalisering'. Planstyrelsen, 23. december 1991, side 2.

¹¹⁴ Miljøministeriets cirkulære af 28. december 1989. Med planloven fra 1991 blev statslig godkendelse afløst af en indsigelses- / vetoret.



Regionplan 1989
Statens Gårde, Hillerød



Regionplan 1997 for Frederiksborg Amt
Ny afgrænsning af Statens Gårde

Case: Statens Gårde i Hillerød

I hovedstadsrådets forslag til Regionplan 1989 indgår udover vurderingen af 104 stationsnære arealer, også en vurdering af 8 ikke-stationsnære arealer, hvoraf de fem indgår i den endelige regionplan. Et af disse arealer er Statens forsøgsgårde i Hillerød Kommune. Den regionplanmæssige vurdering af det ikke-stationsnære areal er et eksempel på verbal forvaltningskunst par excellence. I regionplanforslaget redegøres der for områdets trafikale betjening: *'De pågældende arealer er beliggende inden for Hillerød-fingeren. Arealerne er ikke stationsnære hverken i forhold til eksisterende eller mulige fremtidige stationer på S-banen i Hillerød-fingeren.'*¹¹⁵ Alligevel lyder vurderingen: *'Til trods for, at det ønskede areal på 50 ha ikke er 'stationsnært' efter den i Regionplan 1989 anvendte definition, kan det ønskede næppe anses at være i modstrid med regionplanlægningens intentioner.'*¹¹⁶ Hovedøvelsen i Regionplan 1989 er, at introducere stationsnærhedspolitikken. Stationsnær lokalisering er det centrale element i regionplanen, og det meste af redegørelsesbindet 'Lokaliseringsstrategier' er helliget dette mål. Ligger der i vurderingen, at med en anden og ligeså rimelig definition af stationsnærhed, kunne området betragtes som stationsnært? Man kan på baggrund af vurderingen spørge, om noget arealudlæg overhovedet ville være i strid med regionplanlægningens intentioner?

Udlægget af statens gårde i Hillerød er samtidig et eksempel på, hvordan staten ofte optræder som grundejer. Her ses der ofte bort fra de overordnede planhensyn, når det vurderes, hvor meget provenu et grundsalg vil kunne indbringe. Det er ofte set omkring forsvarrets arealer. Det er således næppe helt forkert at antage, at salget af statens gårde i Hillerød skulle sikre et provenu, som kunne finansiere udflytningen af Statens gårde til Foulum. At udlægget af de 50 ha i Regionplan 1989 vil få omfattende konsekvenser for den videre udvikling i området varsles både på kort og i tekst, hvori det hedder: *'landbrugsministeriet har gennem mange år drevet forsøgsvirksomhed på de to gårde Trollesminde og Favrholt i Hillerød Kommune. Forsøgsvirksomheden ønskes nu flyttet til Foulum og arealerne afhændet. Hillerød Kommune har forhandlet med landbrugsministeren med henblik på en erhvervelse af de to gårde på i alt 500 ha.'*¹¹⁷

Allerede fire år senere hedder det i Frederiksborg Amts Regionplan 1993: *'De godt 50 ha. i det udlagte areal på området Statens Gårde ved Hillerød er solgt, og byggeriet i gang. Der udlægges derfor yderligere cirka 100 ha. inden for området Statens Gårde, idet der hermed tages hul på anden og tredje fase af områdets udbyg-*

¹¹⁵ Hovedstadsrådet: 'Regionplanredegørelse 1989/1 'Lokaliseringsstrategier', side 168

¹¹⁶ Hovedstadsrådet: 'Regionplanredegørelse 1989/1 'Lokaliseringsstrategier', side 168.

¹¹⁷ Hovedstadsrådet: 'Regionplanredegørelse 1989/1 'Lokaliseringsstrategier', side 168.



Hillerød Kommuneplan 2017
Planlægning af ny bydel, Favrholm

ning'.¹¹⁸ Denne udbygning er siden fortsat også med arealudlæg til regionale erhvervsformål uden for de 500 ha, som kommunen købte af Landbrugsministeriet, og er højaktuel med planlægningen af den nye bydel Favrholm, hvor det kommende Nordsjællands Hospital placeres på et naboareal ved Overdrevsvejen. Der planlægges nu også for byudvikling syd for Overdrevsvejen og med Fingerplan 2017 fik Hillerød Kommune mulighed for at planlægge for byudvikling af størrelsesorden 145 ha. helt ud til motortrafikvejen mod vest, dvs. ud over den principielle 2 kilometer afgrænsning af 'det ydre storbyområdes landområde'. Med Fingerplan 2017 udvides 'det ydre storbyområdes landområde', hvor Hillerød Kommune har mulighed for at planlægge for ny byudvikling. Det er allerede sket med Kommuneplan 2017.

Würtzen-udvalg, Love om Ørestad, Metro og By & Havn samt Københavns Kommuneplaner

Forskydning af byudviklingen til de centrale dele af regionen fik straks efter Regionplan 1989 tilført nye vitaminer gennem statslige tiltag og aftaler mellem staten og Københavns Kommune i de efterfølgende år.



Würtzen-udvalget 1991, forside

Med rapporten fra Udvalget om hovedstadsområdets trafikinvesteringer (Würtzen-udvalget) i 1991¹¹⁹ og efterfølgende lovgivning i 1992¹²⁰ om udbygning af Ørestad og anlæg af ny bybane blev byudvikling og udbygning af den kollektive transport koblet sammen på en i dansk sammenhæng ny og forpligtende måde, idet provenuet fra salg af stationsnære arealer ejet af kommune og stat i fællesskab skulle finansiere udbygningen af den nye bybane, som samtidig skulle lånefinansieres og anlægges, så den stod klar fra dag 1.¹²¹ Stationsnærhed skulle være det bærende element i planlægningen af den nye bydel Ørestad, som dels omfattede de arealer på Vestamager, som indgik i Regionplan 1989, og dels arealer i tilknytning til Københavns Universitet på Amager og på Amager Fælled. Henning Dyremose (kons.) fremsatte som finansminister Lov om Ørestaden og spillede en aktiv rolle omkring initiativet og finansieringsmodellen.

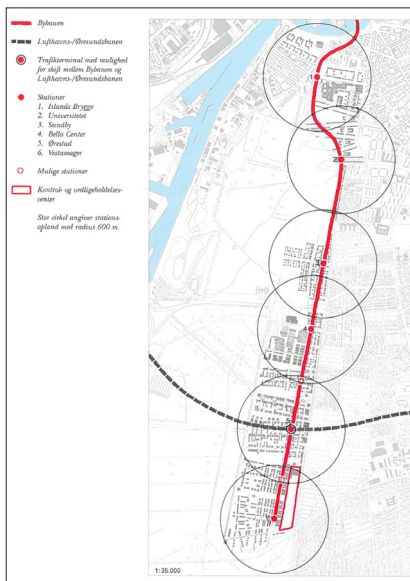
Loven om Ørestaden mv. blev fulgt op af Københavns Kommune og en omfattende planlægning af den nye, stationsnære bydel, som

¹¹⁸ Frederiksborg Amt: Regionplan 1993, Redegørelse, side 26.

¹¹⁹ 'Udvalget om hovedstadsområdets trafikinvesteringer', Forslag, København, 1991. Hans Würtzen var departementschef i Finansministeriet. I slutfasen blev han afløst af Anders Eldrup.

¹²⁰ Lov nr. 477 om Ørestaden m.v., 24. juni 1992.

¹²¹ Erfaringerne fra både udbygningen af Køge Bugt fingeren og udbygning af Høje-Taastrup knudepunktet, hvor bane og stationer fulgte efter byudviklingen, understregede behovet for at fremskynde anlægget af bybanen.



Ørestad
Stationsnær byudvikling
600 meter cirkelslag
Helhedsplanen 1995



Københavns Kommuneplan 1997, forside

via Kommuneplan 1993 og arkitektkonkurrence førte til en helhedsplan for Ørestad i 1995 og et kommuneplantillæg, som blev vedtaget i 1996. Et overordnet mål i rapporten fra Würtzen udvalg, bemærkningerne til lovforslaget og Københavns Kommuneplan 1993 var, at Ørestad skulle styrke regionens og *'kommunens erhvervsgrundlag som led i en langsigtet strategi for storbyens udvikling i den nye europæiske konkurrencesituation'*.¹²² Ørestad var med beliggenheden mellem City og lufthavnen og den enestående trafikale infrastruktur således i udgangspunktet tænkt som toplokaliseringssted for internationalt orienterede virksomheder. Boligdelen skulle bidrage til en funktionsblandet og levende bydel, men hovedvægten lå klart på erhvervsdelen.

Københavns Kommuneplan 1993 havde stationsnære arealer som et af de overordnede planlægningstemaer, som styrende for den fremtidige udvikling af København. Det står i skarp kontrast til Københavns Kommunes første kommuneplan fra 1989, som end ikke nævner begreberne stationsnærhed, stationsnærhedsprincip eller stationsnær lokalisering, og som heller ikke indeholder et kort, der viser stationerne på banenettet. Det hedder ganske vist i Kommuneplanen fra 1989, at *'det må anses som et væsentligt mål at påvirke bolig-arbejdsstedsrejserne til den størst mulige brug af kollektive transportmidler, ikke blot for at begrænse privatbilismen og de store belastninger på vejnettet, men også for at reducere miljøgenerne og undgå større indgreb i bymiljøerne'*.¹²³ Men lokaliseringspolitik og stationsnær lokalisering nævnes ikke i Kommuneplan 1989 som et middel til at opnå dette mål.

Den efterfølgende Kommuneplan 1997 følger op på Kommuneplan 1993's stationsnærhedstema, som yderligere konkretiseres og indgår som bærende element i byudviklingsstrategien, hvor der fastlægges retningslinjer for stationsnær lokalisering.

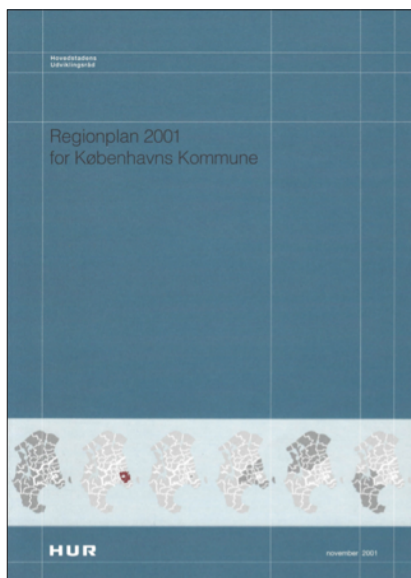
*'Stationsnærhed er et afgørende kriterium for placeringen af arbejdspladser. Der er i 'Københavns byudviklingsstrategi' udpeget 18 stationer, hvor erhverv med stor arbejdsplads- og besøgsintensitet vil blive søgt lokaliseret inden for en afstand af 1.000 m fra en station og helst inden for 500 m fra stationen. Inden for 500 m's afstand kan høje bebyggelsestætheder tillades. Erhvervsområder, der ligger mere end 1.000 m fra en station, skal generelt bebygges mindre intensivt og med en større andel boliger.'*¹²⁴

Retningslinjen skelner mellem 5 kategorier af erhverv, hvor kategori 1 *'traditionelle publikums orienterede cityerhverv'* og kategori 2 *'kontor- og kontorlignende erhverv'* er de kategorier, som traditionelt har været omfattet af stationsnærhedsprincippet. Her

¹²² Se f.eks. Københavns Kommuneplan 1993, side 28.

¹²³ Københavns Kommuneplan bekendtgjort 3. november 1989, side 22.

¹²⁴ Københavns Kommuneplan 1997, side 70.



HUR: Regionplan 2001 for Københavns Kommune, forside



Erhvervslokalisering
Regionplan for Københavns Kommune, 2001

strammes afstandskriteriet til 500 m. Om de publikumsorienterede cityerhverv hedder det i retningslinjen, at de *'søges lokaliseret i City eller inden for en afstand af 500 m fra de i 'Københavns byudviklingsstrategi' udpegede stationer med særlig god kollektiv trafikbetjening'*. Og om kontor- og kontorlignende erhverv, at de *'søges lokaliseret i de prioriterede områder til arbejdspladsintensive virksomheder eller inden for en afstand af 500 m fra de udvalgte stationer'*.¹²⁵

Kommuneplanens intentioner er klare, men retningslinjernes *'vil blive søgt lokaliseret inden for en afstand...'* forekommer ikke særligt bindende. Af det tilhørende kort fremgår, at der flere steder gives intensive erhvervsudbygningsmuligheder i afstandsbæltet 500 til 1.000 m og enkelte steder også uden for 1.000 m cirkler, f.eks. på Holmen.¹²⁶

I Kommuneplan 2001 strammes der lidt op på retningslinjen, idet den nu formuleres: *'Arbejdsplads- og / eller besøgsintensive erhverv skal i videst muligt omfang lokaliseres inden for 500 m og mindst inden for 1000 m til stationer med stor regional tilgængelighed... (udpeget på kort).... Inden for 500 m's afstand af en station med høj regional tilgængelighed kan der normalt tillades høje bebyggelsestætheder'*.¹²⁷

Fra juli 2000 overgår regionplanopgaven atter til et regionalt organ Hovedstadens Udviklingsråd (HUR). HUR's første regionplan 2001 kommer til at bestå af 5 delplaner, én for hver af de hidtidige fem regionale enheder. Fra Københavns Kommuneplan er udtrukket regionale retningslinjer. Stationsnærhedsbestemmelsen er imidlertid i Regionplan 2001 for Københavns Kommune skarpere formuleret, idet kommuneplanens *'skal i videst mulig omfang lokaliseres inden for.....'* er ændret til *'skal lokaliseres inden for...'*, således at retningslinjen er udformet:

*'Stationsnærhed er det afgørende kriterium for placering af arbejdspladser. Erhverv, herunder institutioner, med stor arbejdsplads- eller besøgsintensitet skal lokaliseres inden for 1.000 m og helst inden for 500 m fra stationer med høj regional tilgængelighed (Citystationer, Metrostationer og skiftestationer).'*¹²⁸

Retningslinjekortet viser 24 konkrete områder med erhvervsudbygningsmuligheder. Det anføres, at områderne i Ørestad har første prioritet.

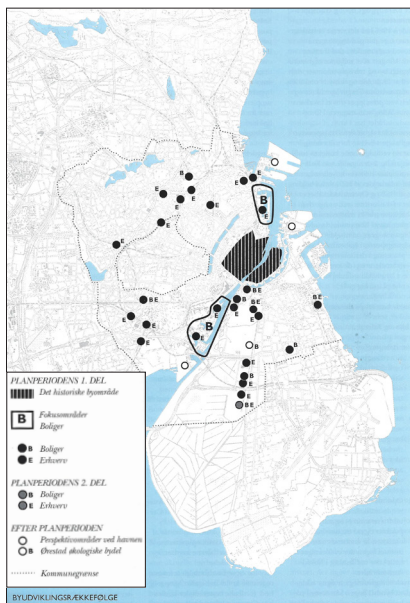
Københavns Kommuneplan er efter overdragelsen af regionplanopgaven til HUR nu alene kommuneplan underlagt rammerne i

¹²⁵ Københavns Kommuneplan 1997, side 70.

¹²⁶ Københavns Kommuneplan 1997, side 71.

¹²⁷ Københavns Kommuneplan 2001, side 42 og 43 (og Københavns Kommuneplan 2005, side 40 og 41).

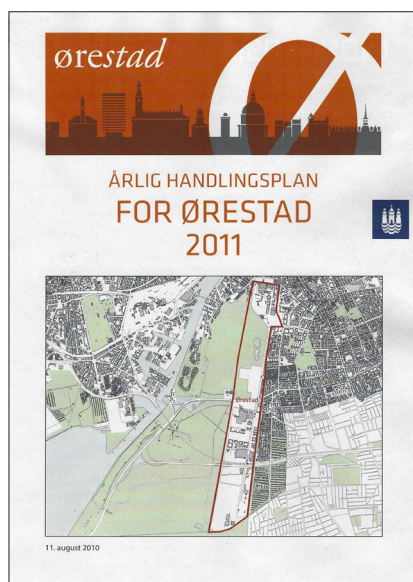
¹²⁸ Hovedstadens Udviklingsråd: Regionplan 2001 for Københavns Kommune, side 36.



Københavns Kommuneplan 2001.
Rækkefølgeplanlægning

HUR's regionplan. Stationsnærhedsbestemmelserne i Københavns Kommuneplan behandles alligevel af hensyn til overblikket i det efterfølgende op til i dag til trods for, at kommuneplanen ikke længere også er regionplan. Først herefter vendes blikket mod de fire øvrige regionale enheders udformning af stationsnærhedspolitikken i regionplanerne 1993, 1997 og 2001.

I Københavns Kommuneplan 2005 tilføjes de stationsnære områder i Havnen. Københavns Kommuneplan 2005 går tilbage til stationsnærhedsbestemmelserne fra Kommuneplan 2001, men i Kommuneplan 2009 strammes der op på bestemmelserne, så de er i overensstemmelse med landsplandirektivet Fingerplan 2007. Formuleringer som *'søges lokaliseret'* og *'skal i videst muligt omfang lokaliseres'* bliver i Kommuneplan 2009 erstattet af *'skal placeres'*.¹²⁹ I Kommuneplan 2009 indføres der – i lighed med i Ørestad – for første gang normer for maksimalt antal parkeringspladser ved nybyggeri.¹³⁰ Normerne betyder, at lokalisering af kontorerhverv i henhold til Fingerplanens bestemmelser umiddelbart er mulig op til 1.000 meter fra en station. I den aktuelle Kommuneplan 2015 er normen knap så stram og fastlagt til 1 parkeringsplads pr. 100 etagemeter. Normen er således ikke længere fastlagt som en maksimumnorm, men forvaltes den som max. 1 parkeringsplads pr. 100 etagemeter, giver den ifølge Fingerplanen lokaliseringsmuligheder op til 1.000 meter fra station.



Ørestad
Handlingsplan 2011

Miljøministeriet har ved behandling af Københavns Kommunes forslag til kommuneplaner i slutningen af 1990'erne og begyndelsen af 00'erne især lagt vægt på, at kommuneplanerne levede op til kravene om rækkefølgeplanlægning. Dialogen om rækkefølgeplanlægning skete under stor modstand fra den kommunale forvaltning. Københavns Kommune har efterfølgende gjort rækkefølgeplanlægning til et helt centralt værktøj i kommuneplanlægningen og udviklet redskaber som følger op på rækkefølgeplanlægningen, herunder årlige handlingsplaner for de prioriterede byudviklingsområder.¹³¹

Med principaftalen fra december 2005 mellem staten og Københavns og Frederiksberg Kommuner om etablering af en Cityring og efterfølgende lovgivning om Cityringen, By & Havn og Metroselskabet opløses delvis den tætte sammenhæng mellem udbygning af metroen og salg af stationsnære byggemuligheder, idet det statslige finansieringsbidrag til Cityringen nu skal tilvejebringes gennem provenu ved salg af arealer i Nordhavn, som på det tidspunkt ikke betjenes af Cityringen. Sammenhængen genetableres

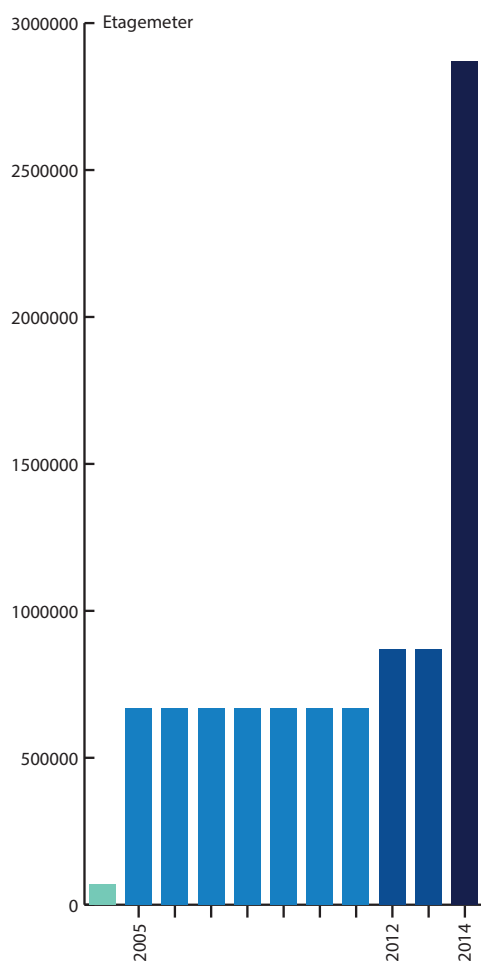
¹²⁹ Københavns Kommuneplan 2009, side 54.

¹³⁰ Københavns Kommuneplan 2009, side 82. F.eks. gælder for C-områder til blandet boliger og erhverv, at der i tætbyen og udpegede byudviklingsområder maksimalt må anlægges 1 parkeringsplads pr. 200 etagemeter, og i de øvrige områder maksimalt må anlægges 1 parkeringsplads pr. 100 etagemeter.

¹³¹ F.eks. indgår i Københavns Kommuneplan 2009 en investeringsredegørelse og for 2011 er der udarbejdet en årlig handlingsplan for Carlsberg, Sydhavnen, Valby Syd og Ørestad.



Nordhavn



Nordhavnsudbygning.

Aftaler mellem staten (Transportministeriet / Finansministeriet) og Københavns Kommune om forudsatte byggemuligheder (etagemeter) i kommunens plangrundlag for Nordhavn.



Nordhavn. Opfyldning

7-8 år senere med aftale¹³² og efterfølgende lovgivning¹³³ om anlæg og drift af en afgrening fra Cityringen til Nordhavnen med i første omgang to metrostationer, og efterfølgende principaftale om metro til Ny Ellebjerg via Sydhavnen og yderligere omfattende udbygning af Nordhavnen, hvor Københavns Kommune forpligter sig til anlæg af yderligere metrostationer i Nordhavn.¹³⁴

Ved planlægningen af metroudbygningen og udbygning af Nordhavn er skabt et planlægningsregime parallelt med - og over - Fingerplanregimet og kommuneplanregimet. Aftalerne om omfanget af udbygning af Nordhavn har stor regional betydning, men er foregået helt løsrevet fra Fingerplanen uden involvering af miljøministeren eller Miljøministeriet, som ellers er overordnet planlægningsmyndighed for hovedstadsområdets planlægning. Der er tale om 'salami-planlægning'¹³⁵, hvor der er taget stilling til byudvikling og vejinfrastruktur (Nordhavnstunnel) 'stykke for stykke' i en 'point-of-no-return' lignende proces uden at konsekvenserne af den samlede udbygning er vurderet for København, nabokommunerne eller hovedstadsområdet som helhed og uden en politisk debat, som omfatter det samlede hovedstadsområde. Sådanne samlede vurderinger burde være en selvfølge for en ny bydel, som i Københavns Kommunes og By & Havns visioner er på størrelse med Roskilde / Esbjerg og en infrastrukturinvestering på størrelse med Storebælts- og Øresundsforbindelserne¹³⁶.

I forbindelse med Landsplanredegørelsen 2006 blev der ganske vist aftalt en arbejdsgruppe om '*De langsigtede byudviklingsmuligheder langs Øresund i Københavns Kommune*' med deltagelse af Miljøministeriet, Transport- og Energiministeriet og Københavns Kommune. Arbejdsgruppen nåede dårligt at samles, før Københavns Kommune trak sig, hvorefter aftaler mellem staten (Transportministeriet og Finansministeriet) og Københavns Kommune om udbygning af Nordhavn, var noget miljøministeren med ansvar for den overordnede fysiske planlægning i hovedstadsområdet og hendes embedsmænd bogstaveligt talt kun kunne læse om i avisen.

Arbejdsgruppen, som skulle belyse '*mulig langsigtet byudvikling og trafikal betjening i den indre del af storbyområdet*', var i Landsplanredegørelsen 2006 begrundet: '*I den indre del af storbyområ-*

¹³² Politisk aftale den 20. juni 2012.

¹³³ Folketinget, den 21. maj 2013.

¹³⁴ Principaftale den 27. juni 2014 om metro til Ny Ellebjerg via Sydhavnen samt udbygning af Nordhavnen.

¹³⁵ Nabokommunen Gentofte's borgmester Hans Toft (K) har ved flere lejligheder kritiseret planlægningen for at være salami-planlægning, bl.a. i forbindelse med lovgivningen om indvinding af nyt landområder på 100 ha. til containerterminal i Ydre Nordhavn

¹³⁶ I aftalen om Cityringen fra 2005 indgår, at der i Nordhavn kan planlægges for nybyggeri på i alt 600.000 etagemeter. Med aftalen om en afgrening fra Cityringen til Nordhavn fra 2012 indgår, at Københavns Kommune skal udarbejde et plangrundlag for ca. 870.000 etagemeter i indre Nordhavn. Det følger af aftalen fra 2014 om metro til Ny Ellebjerg via Sydhavnen samt udbygning af Nordhavnen, at Københavns Kommune planlægger for yderligere minimum 2 mio. etagemeter nybyggeri (dvs. i alt minimum 2,8 mio. etagemeter nybyggeri ud over eksisterende byggeri på 70.000 etagemeter).

det findes fortsat betydelige omdannelsesmuligheder f.eks. ud mod Øresundskysten, ud over de, der indgår i aftalen om Metrocityringen. Samtidig er der et betydeligt pres på boligmarkedet. En intensiveret udnyttelse af arealer i forbindelse med omdannelse forudsætter en forbedring af den trafikale infrastruktur, både hvad angår vejnettet og den kollektive transport. En udbygning af det overordnede vejnet med efterfølgende vækst i biltrafikken i det indre storbyområde risikerer imidlertid at sætte nogle af de kvaliteter over styr, som kendetegner hovedstaden, og som har afgørende betydning for både byens internationale konkurrenceevne og den daglige livskvalitet for beboere og brugere af byen'.¹³⁷

Metroaftalerne om udbygning af Nordhavn har vidtrækkende konsekvenser både for planlægningen internt i Københavns Kommune og for planlægningen i hovedstadsområdet som helhed, herunder den regionale balance og udbygning af de nære forstadsområder. Konsekvenserne for Københavns Kommunes planlægning understreges bl.a. i et notat fra Finansministeriet af 2. februar 2007, som handler om 'rækkefølgeplanlægning og metrocityringen' med anledning i kommunens ønsker om at fremme byggeri af billige boliger og tilvejebringe byggemuligheder hertil:

'En ændring af rækkefølgeplanlægningen efter kommunens ønsker vil betyde en stor udvidelse af de arealer i kommunen, der kan bruges til byudvikling. Øget udbud af arealer vil med overvejende sandsynlighed føre til lavere priser og en langsommere salgstakt for de arealer i Nordhavn (og Ørestaden), der som følge af statens indskud af Københavns Havn skal finansiere metrocityringen. Med andre ord må det anses for særdeles tvivlsomt, om finansieringen af metrocityringen kan opretholdes som forudsat, hvis en så central præmis som rækkefølgeplanlægningen ændres. Dette aspekt indgik eksplicit i den værdiansættelse af arealerne, der blev gennemført som grundlag for den politiske aftale om cityringen'.¹³⁸

'Det kan således konkluderes, at et kommunalt ønske om en ændret rækkefølgeplanlægning vil være i strid med de hidtidige tilkendegivelser fra kommunen og skabe tvivl om kommunens villighed til at efterleve de forpligtelser i forhold til metrocityringsprojektet, som kommunen har påtaget sig efter aftale med de øvrige deltagere. Forpligtelser, der er afgørende for projektets gennemførelse. Såfremt Københavns Kommune insisterer på at få ændret rækkefølgeplanlægningen, må det overvejes, om staten stadig skal stå ved aftalen om metrocityringen.'¹³⁹

At Nordhavnsudbygningen har betydning for udviklingen overalt i hovedstadsområdet, fremgår bl.a. af bemærkningerne til lovforsla-

¹³⁷ Miljøministeriet: 'Landsplanredegørelsen 2006: Det nye Danmarkskort – planlægning under nye vilkår', side 48 -49.

¹³⁸ Finansministeriet: Notat af 2. februar 2007 om 'Rækkefølgeplanlægning og metrocityring', s. 1.

¹³⁹ Finansministeriet: Notat af 2. februar 2007 om 'Rækkefølgeplanlægning og metrocityring', s. 2.

get om metro til Ny Ellebjerg og udbygning af Nordhavn, fremsat af transportministeren:

*'I øvrigt bemærkes, at de overordnede rammer for planlægningen i hovedstadsområdet skal sikre en hensigtsmæssig byudvikling og regional balance i byudviklingen inden for hele hovedstadsområdet, og at miljøministeren dermed kan varetage sine særlige forpligtigelser, som overordnet planmyndighed i hovedstadsområdet. Dette sker under hensyntagen til den indgåede principaftale mellem regeringen og Københavns Kommune. Det følger af denne aftale, at Københavns Kommune planlægger yderligere minimum 2 mio. etagemeter nybyggeri i Nordhavn (udover den allerede indgåede forpligtelse på 800.000 etagemeter). De i alt 2,8 mio. etagemeter er nye etagemeter udover de eksisterende 70.000 etagemeter bebyggelse, som allerede er i Nordhavnen.'*¹⁴⁰

Det fremgår således, at principaftalen indgår som en forudsætning for den samlede planlægning i hovedstadsområdet uden at miljøministeren, som overordnet planmyndighed i hovedstadsområdet, har været inddraget i drøftelserne af principaftalen.

Det fremgår endvidere af bemærkninger til lovforslaget, at principaftalen indebærer yderligere indvinding af landområder, som dog forudsætter ny lovgivning. Principaftalen indebærer således ifølge lovbemærkningerne *'anlæg af metrostationer på et område, hvor der i dag ikke er opfyldt land, og heller ikke kan blive det inden for den nugældende lovs rammer.'*¹⁴¹

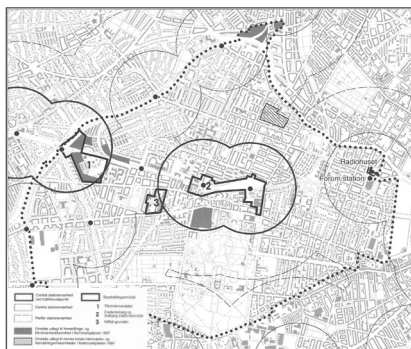
Som det er fremgået, har staten i høj grad været medspiller i den omfattende fornyelse af København og kommunens planlægning, hvor den daværende finansminister Henning Dyremose (kons.) spillede en fremtrædende rolle i den indledende fase med lovgivningen om Ørestad og bybanen, som bestyrelsen for Ørestadsselskabet senere besluttede skulle være en metro, samt en række større kulturinvesteringer.¹⁴²

Miljøministeren har medvirket til, at stationsnærhedspolitikken og ikke mindst rækkefølgebestemmelser blev implementeret i Københavns Kommuneplaner, mens beslutninger om omfanget af byudvikling og om infrastruktur er sket uden om miljøministeren, uanset miljøministerens særlige forpligtigelser som overordnet statslig planmyndighed i hovedstadsområdet.

¹⁴⁰ Lovforslag nr. L 68, Folketinget 2014-15. Forslag til lov om ændring af lov om en Cityring og lov om Metroselskabet I/S og Udviklingsselskabet By & Havn I/S. Bemærkningernes afsnit 2.4.2.2 side 13,

¹⁴¹ Lovforslag nr. L 68, Folketinget 2014-15. Forslag til lov om ændring af lov om en Cityring og lov om Metroselskabet I/S og Udviklingsselskabet By & Havn I/S. Bemærkningernes afsnit 2.4.2.3 side 14,

¹⁴² Se f.eks. Holger Bisgaard: 'Københavns genrejsning, 1990 – 2010', Bogværket, 2010.



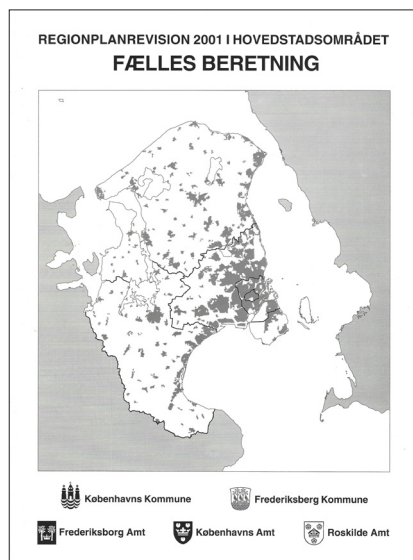
Regionplan 2001 for Frederiksberg Kommune
Stationsnære kerneområder og 600 m cirkelslag

Regionplan 2001 for Frederiksberg Kommune

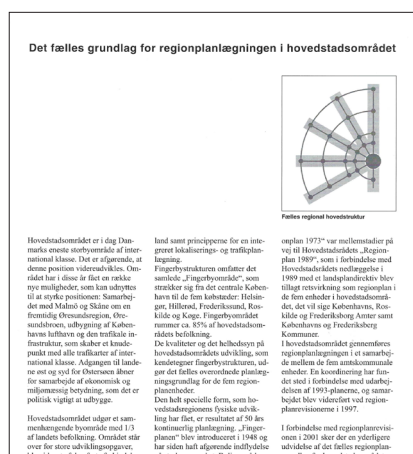
Frederiksberg Kommune har en specifik stationsnærhedspolitik med snævre afgrænsninger af stationsnære områder ved udvalgte stationer. Arbejdspladsintensive erhverv – primært i form af kontor- og servicevirksomheder samt uddannelsesinstitutioner – kan ifølge Regionplan 2001 for Frederiksberg Kommune alene placeres i afgrænsede områder ved Flintholm station og Frederiksberg og Solbjerg Metrostationer. For det meste helt tæt ved stationerne, og resten stort set inden for 600 m. Efterfølgende kommuneplaner har fine tematiske opslag, som belyser udviklingsmulighederne i hvert af de udpegede stationsnære områder i Frederiksberg.

Amtsrådenes regionplaner 1993, 1997 og 2001.

Med overdragelse af regionplanopgaven pr. 1. januar 1990 til de fem enheder – Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Københavns Amt, Frederiksborg Amt og Roskilde Amt - indtager staten løbende en mere proaktiv rolle i planlægningen med krav om et overordnet fælles plangrundlag for de fem enheder¹⁴³, som skal sikre, at de fem enheder udfører regionplanlægningen på grundlag af en vurdering af udviklingen i området som helhed, som planloven kræver, og en omfattende statslig udmelding til regionplanmyndighederne¹⁴⁴ i forbindelse med regionplanrevisionerne 1993, 1997 og 2001. Det fælles plangrundlag og de statslige udmeldinger har fokus på temaer som fingerbystruktur, stationsnærhed og rækkefølgeplanlægning, som skal sikre en rimelig balance mellem udbud og forventet efterspørgsel af byggemuligheder. De udførlige statslige udmeldinger hænger udover opsplitningen af den overordnede planlægning for hovedstadsområdet i de 5 enheder også sammen med den nye planlov fra 1991, hvor den statslige godkendelse af regionplanerne erstattes af en indsigelsesret / veto. Udmeldingerne fastlægger grundlaget for anvendelse af veto beføjelsen.



Fælles beretning fra de fem regionale enheder



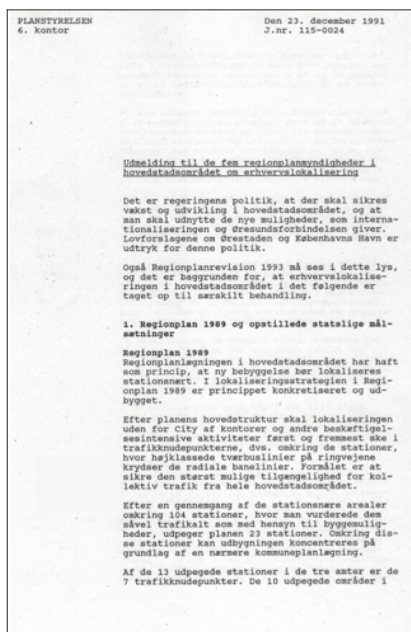
Fælles plangrundlag for de fem regionale enheder

Den statslige udmelding til de fem regionplanmyndigheder i hovedstadsområdet fra 1991 i forbindelse med regionplanrevisionen 1993¹⁴⁵ handler om erhvervslokalisering og er 9 siders argumentation for, at der skal bygges videre på Regionplan 1989 med en skarpere udformning af stationsnærhedspolitikken, hvor fokus er på udvalgte trafikknudepunkter, korte afstande til stationerne og

¹⁴³ Se f.eks. Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Frederiksborg Amt, Københavns Amt og Roskilde Amt: Regionplanrevision 2001 i Hovedstadsområdet. Fælles beretning. Københavns Amt, november 1998.

¹⁴⁴ 'Udmelding til de fem regionplanmyndigheder i hovedstadsområdet om erhvervslokalisering', Planstyrelsens notat af 23. december 1991, 'Regionplanrevision 1997 – den statslige udmelding til regionplanrevision 1997', Miljø- & Energiministeriet, juni 1995, side 29-40 om 'Specielle forhold i hovedstadsområdet', og Statslig udmelding til regionplanrevision 2001, Miljø- & Energiministeriet, december 1998, side 43-51 om 'Særlige forhold i hovedstadsområdet'.

¹⁴⁵ Staten udsendte i forbindelse med regionplanrevisionen 1993 desuden en udmelding 20. marts 1990, som ligeledes omhandlede lokaliseringsstrategi, trafikbetjening og trafikantlæg samt yderligere temaer, og en udmelding den 27. februar 1992, som er en koordineret fællesministeriel udmelding.



Statslig udmelding til de fem regionplanmyndigheder i hovedstadsområdet 1991



Statslig udmelding til regionplanrevision 1997

oprydning i de mange ikke stationsnære byggemuligheder til intensive erhvervsformål. Udmeldingen blev udarbejdet med Per Stig Møller (kons.) som ansvarlig miljøminister, mens det var den netop nytiltrådte Svend Auken (soc.dem.), som kom til at stå for de efterfølgende indsigelser og forhandlinger med amtsrådene.

Udgangspunktet for udmeldingen fra 1991 er regeringens politik for vækst og udvikling i hovedstadsområdet med henblik på at udnytte de nye muligheder, som internationaliseringen og Øresundsforbindelsen giver. Lovforslagene om Ørestaden og Københavns Havn nævnes som elementer i denne politik. Der redegøres for lokaliseringsstrategien i Regionplan 1989, hvor stationsnærhedsprincippet er konkretiseret og udbygget. *'Formålet er at sikre størst mulig tilgængelighed med kollektiv trafik fra hele hovedstadsområdet.'*¹⁴⁶ For at udnytte *'den samlede Øresundsregions konkurrencemuligheder i forhold til andre nordeuropæiske storbyregioner'* er det *'en af forudsætningerne, at lokaliseringen sker stationsnært, således at regionen kommer til at fungere som én storby, også når det gælder kollektiv trafik.'*¹⁴⁷ Staten foretager store investeringer i den kollektive trafik. *'Skal disse investeringer komme til deres ret, er det nødvendigt, at den tilsigtede forskydning i lokaliseringsmønsteret til stationsnære arealer også gennemføres i praksis.'*¹⁴⁸

Udmeldingen fremhæver behovet for at vende den hidtidige udvikling. Den anfører, at 5/6 af kontorbyggeriet i det forudgående årti er opført i de tre amter, og kun en fjerdedel inden for en afstand af 500 m fra en station og mere end 3/5 længere end 1.000 m fra en station. Den aktuelle rummelighed - eller de planlagte byggemuligheder - til kontorformål, blandet erhverv, centerformål samt offentlig administration er endnu skævere placeret med kun 11% inden for 500 m fra en station og 2/3 mere end 1.000 m fra en station.¹⁴⁹ Udmeldingen fastslår: *'Tallene for såvel de tre amter som for Københavns og Frederiksberg Kommuner viser meget klart, at det vil kræve en meget væsentlig ændring af lokaliseringsmønsteret for at opfylde de mål, der er opstillet i Regionplan 1989, om at koncentrere byggeriet af beskæftigelsesintensive arbejdspladser nær de udpegede og trafikalt velbeliggende stationer.'*¹⁵⁰ *'Derfor må regionplanretningslinjerne ved regionplanrevisionen 1993 udbygges og præciseres i nødvendigt omfang i forhold til Regionplan 1989. Miljøministeriet og andre berørte ministerier vil vurdere de fremsendte forslag til revision af Regionplan 1989 på dette grundlag.'*¹⁵¹

¹⁴⁶ 'Udmelding til de fem regionplanmyndigheder i hovedstadsområdet om erhvervslokalisering', Planstyrelsens notat af 23. december 1991, side 1.

¹⁴⁷ 'Udmelding til de fem regionplanmyndigheder i hovedstadsområdet', Planstyrelsens notat af 23.12.1991, side 3.

¹⁴⁸ 'Udmelding til de fem regionplanmyndigheder i hovedstadsområdet', Planstyrelsens notat af 23.12.1991, side 3.

¹⁴⁹ 'Udmelding til de fem regionplanmyndigheder i hovedstadsområdet', Planstyrelsens notat af 23.12.1991, side 5.

¹⁵⁰ 'Udmelding til de fem regionplanmyndigheder i hovedstadsområdet', Planstyrelsens notat af 23.12.1991, side 6.

¹⁵¹ 'Udmelding til de fem regionplanmyndigheder i hovedstadsområdet', Planstyrelsens notat af 23.12.1991, side 7.

Udmeldingen opstiller i punktform, hvorledes de nødvendige hensyn kan tages. Hovedparten af byggeriet bør kunne rummes inden for en afstand af 500 m, og afstanden bør ikke overstige 1000 m fra station. Trafikknudepunkter og gode forbindelser til Sverige, lufthavn og resten af landet skal prioriteres. Det skal have konsekvenser i forhold til de ikke-stationsnære arealer. *'Ubebyggede ikke-stationsnære erhvervsarealer bør ikke udnyttes til beskæftigelsesintensive formål som kontor, men udnyttes ekstensivt til f.eks. industri og lager, hvis de ikke udskydes eller overføres til anden anvendelse'*.¹⁵² *'Også i de eksisterende byområder er det nødvendigt med en forskydning af byggeriet mod udpegede koncentrationspunkter ved banenettet på bekostning af de områder, der ikke er udpeget som stationsnære, og kommuneplanrammerne bør ændres svarende hertil. Det vil betyde, at nogle ældre industriarealer og visse blandede bolig- og erhvervsområder må udtynnes med henblik på gradvis omdannelse til attraktive boligområder og bydelsparker; jf. Regionplan 1989 og rapporten fra Udvalget om Hovedstadsområdets Trafikinvesteringer.'*¹⁵³

Udmeldingen understreger, at der er brug for præcise retningslinjer: *'For at virkeliggøre regionplanlægningens sigte om at samle formål med relativ høj beskæftigelsesintensitet på udpegede stationsnære arealer med relativ tæt bebyggelse er det nødvendigt med retningslinjer, som mere præcist end i Regionplan 1989 lægger rammer for kommuneplanlægningens arealanvendelses- og bebyggelsesbestemmelser, herunder også rammer for de bebyggede områder og for de ikke-stationsnære arealer.'*¹⁵⁴ Endelig understreger udmeldingen, at det - på grund af stor rummelighed og betydelig usikkerhed omkring den fremtidige udvikling og for at opnå bedst mulig udnyttelse af offentlige og private ressourcer - er vigtigt, at der fastsættes etapedeling / rækkefølgeangivelser for erhvervsarealer i region- og kommuneplanlægningen.¹⁵⁵

Staten har med Per Stig Møller (kons.) som ansvarlig minister med udmeldingen fra 1991 formuleret et relativt stramt oplæg til regionplanmyndighedernes arbejde med regionplanrevisionen, herunder udformningen af stationsnærhedspolitikken.

Københavns Amt

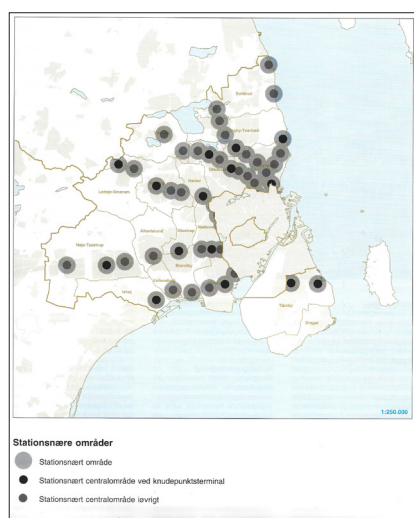
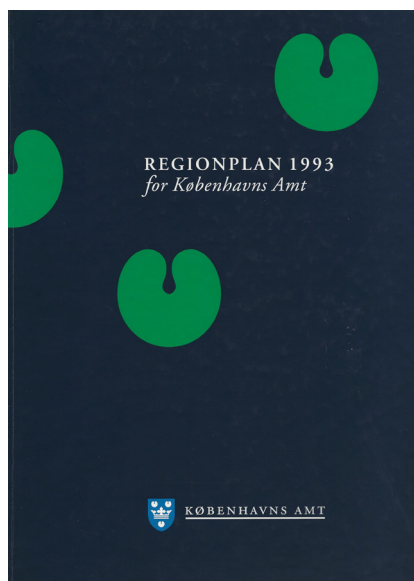
Københavns Amts Forslag til Regionplan 1993 afføder en indsigelse fra den få dage tidligere nytiltrådte miljøminister Svend Auken (soc. dem.). I indsigelsen hedder det bl.a.: *'Regionplanfor-*

¹⁵² 'Udmelding til de fem regionplanmyndigheder i hovedstadsområdet', Planstyrelsens notat af 23.12.1991, side 7

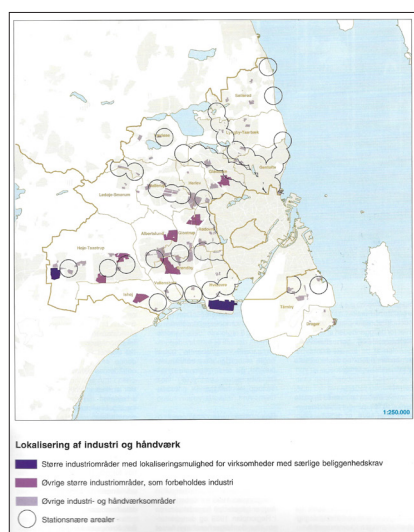
¹⁵³ 'Udmelding til de fem regionplanmyndigheder i hovedstadsområdet', Planstyrelsens notat af 23.12.1991, side 8

¹⁵⁴ 'Udmelding til de fem regionplanmyndigheder i hovedstadsområdet', Planstyrelsens notat af 23.12.1991, side 9.

¹⁵⁵ 'Udmelding til de fem regionplanmyndigheder i hovedstadsområdet', Planstyrelsens notat af 23.12.1991, side 9.



Regionplan 1993. Stationsnære områder



Regionplan 1993. Erhvervsområder til industri og håndværk

slagets hovedstruktur sigter, i overensstemmelse med de statslige ønsker, mod at opbygge erhvervs- og servicefunktioner omkring banenettet for dermed at styrke den kollektive trafik. Den konkrete udformning af regionplanforslaget giver imidlertid de statslige myndigheder anledning til nogle ændringsforslag. Der er derfor behov for forhandling.¹⁵⁶ Brevet udpeger en række retningslinjer, som ikke følger den statslige udmelding om erhvervslokalisering, idet de ikke bidrager til at fremme anvendelsen af den kollektive trafik og nyttiggøre de kommende års store investeringer heri. Kritikken uddybes i et notat fra Miljøministeriet, hvor der også angives løsningsmuligheder.¹⁵⁷

Både regionplanforslaget og miljøministerens indsigelse (veto) vækker debat. Uenigheden går primært på anvendelsen af eksisterende industriområder, som ofte ligger ikke-stationsnært, og hvor der som led i 'brancheglidninger' løbende er sket intensiveringer, idet de administrative funktioner i en række tilfælde udgør en stadig større del af virksomhederne også inden for de traditionelle fremstillingserhverv. Mange kommuner finder, at en kontorisering både er uundgåelig og ønskelig for at sikre arbejdspladser og undgå forslumning. Statens vurdering er, at intensivering af industriområderne vil skabe megen biltrafik, tage luften ud af bydanelserne omkring stationerne, og tværtimod hensigten bidrage til en forslumning af erhvervsområderne, idet industri og håndværk vil blive presset ud af områderne, som følge af højere grundpriser og miljøkrav. Efterspørgslen fra kontorerhverv vil langt fra være tilstrækkelig til at udfylde hullerne. Områderne skal derfor ifølge staten fortsat rumme industri, håndværk og de ekstensive serviceerhverv, som også et moderne storbyområde har brug for. I det omfang, der ikke er efterspørgsel, skal de konverteres til boligformål, byparker etc. Kritikken af stationsnærhedspolitikken kommer primært fra vestegnsborgmestrene, men også fra f.eks. borgmesteren i Lyngby-Taarbæk Kommune. 'Det er hul i hovedet, at kontorer, der hverken forurener eller støjer, ikke må flytte ind i tidligere industribygninger,' udtaler han med henvisning til en sag i et industriområde godt 3 km fra nærmeste station på det overordnede banenet.¹⁵⁸

Kontroversen omkring de traditionelle erhvervsområder fandt først sin løsning med et forslag fra Miljøministeriet i forbindelse med forhandlingerne om HUR's forslag til Regionplan 2005 og efterfølgende Fingerplan 2007.

Et andet element i kritikken af stationsnærhedspolitikken er, hvilke stationer der skal være omfattet, og om andre kollektive trafikformer bør være omfattet, f.eks. velbetjente trafikknudepunkter. I den

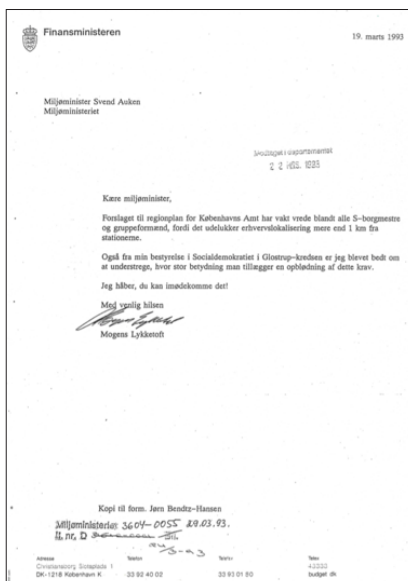
¹⁵⁶ Brev af 29. januar 1993 fra miljøministeren til Københavns Amdsråd.

¹⁵⁷ Notat vedrørende 'Forslag til Regionplan 1993 for Københavns Amt', Miljøministeriet, den 26. januar 1993.

¹⁵⁸ Berlingske Tidende, den 18. oktober 1993.

debat spiller undersøgelser af lokalisering og transportadfærd en afgørende rolle. Det politiske pres har iblandt haft et omfang, at miljøministeren for at sikre stationsnærhedspolitikken videreførelse i enkelte tilfælde har accepteret stationsnære lokaliseringsmuligheder i nogle få ikke-stationsnære lokaliteter.

Kontroversen omfang kan belyses ved, at finansminister Mogens Lykketoft også på et tidligt tidspunkt blandede sig i debatten. Dog snarere som folketingsmedlem end som finansminister. Mogens Lykketoft var således valgt til folketinget i Glostrup kreds. Den 19. marts 1993 – under forhandlingerne mellem amtsrådet og miljøministeren – skriver han i et kort brev til miljøministeren:



'Kære miljøminister,

Forslaget til regionplan for Københavns Amt har vakt vrede blandt alle S-borgmestre og gruppeformænd, fordi det udelukker erhvervslokalisering mere end 1 km fra stationerne.

Også fra min bestyrelse i Socialdemokratiet i Glostrup- kreds er jeg blevet bedt om at understrege, hvor stor betydning man tillægger en opblødning af dette krav.

Med venlig hilsen

*Mogens Lykketoft*¹⁵⁹

Miljøministeren fastholder en relativ stram udformning af stationsnærhedspolitikken, således som udmeldt og argumenteret for i den statslige udmelding udarbejdet under hans forgænger, den konservative Per Stig Møller. Auken giver sig dog på spørgsmålet om, hvilke stationer på det overordnede banenet som er omfattet. Med brev af 27. april 1993 ophæver miljøministeren indsigelsen mod forslaget til Regionplan 1993 for Københavns Amt på en række vilkår, som der under forhandlingerne er opnået enighed om, herunder en række punkter som efterfølgende skulle drøftes mellem parterne med henblik på eventuelle regionplantillæg eller næste regionplanrevision. Det gjaldt således problemstillingerne i forhold til udviklingen og omdannelsen af de industriområder, som ligger ikke-stationsnært, og stillingtagen til i hvilket omfang større busterminaler i håndfladen skal være omfattet. Ministeren bøjede sig for amtsrådets ønske om, at der skulle være byggemuligheder til kontor- og servicevirksomheder ikke blot ved de 15 trafikknudepunkter, men også ved 29 almindelige stationer på det overordnede banenet ud til en afstand af 500 meter. Udgangspunktet i den statslige udmelding var ellers, at man i første omgang alene skulle satse på relativt få af de 15 trafikknudepunkter.

Udformningen af stationsnærhedspolitikken i Regionplan 1993 for Københavns Amt afspejler om ikke fuldt ud så i relativ høj grad de statslige ønsker og sker således delvis 'med ført hånd'. I forordet

¹⁵⁹ Brev af 19. marts 1993 fra finansministeren til miljøministeren

til Regionplan 1993 for Københavns Amt skriver amtsborgmester Vibeke Storm Rasmussen således:

*'Ved behandlingen af Regionplan 1993 var det Amtsrådets opfattelse, at miljøministeren tolkede 'stationsnærhedsprincippet' for stramt. Amtsrådet vedtog derfor følgende udtalelse:¹⁶⁰ 'I forbindelse med det videre regionplanarbejde bør lokaliseringsstrategierne revurderes. Dette skal ske i lyset af, at den kollektive trafikbetjening må betragtes som særdeles fintmasket i Københavns Amts byområder. Det må klarlægges, hvorvidt andre områder end de stationsnære områder kan tillægges lokaliseringsmuligheder, som er fuldt ud lige så gunstige som de muligheder der foreskrives de stationsnære arealer. Udgangspunktet må være, at hele Københavns Amts byområde betragtes som stationsnært.'*¹⁶¹

Hermed var der lagt op til en føljeton omkring efterfølgende regionplanrevisioner i Københavns Amt. Når miljøminister Svend Auken ikke i højere grad gav efter for presset fra amtsrådet, finansministeren og de socialdemokratiske borgmestre bl.a. på vestegnen, kan det udover engagement, forståelse for den overordnede planlægnings betydning og vægten af de modsatrettede argumenter, muligvis i nogen grad tilskrives formandsopgøret i Socialdemokratiet 1992¹⁶², hvor Auken ikke fandt sine støtter blandt de socialdemokratiske borgmestre på vestegnen eller hos finansministeren. Auken kan således næppe have følt, at han skyldte dem noget. Loyaliteten over for den nuværende (og forrige konservativt ledede) regerings hovedstadspolitik med styrkelse af København, Øresundsforbindelse, Ørestad og statslige investeringer i den kollektive transport gik forud for politiske 'vennetjenester'.

Finansminister Mogens Lykketoft følger op med yderligere et brev¹⁶³ til miljøministeren i 1996:

Kære Svend,

I diskussionerne i Københavns amt om erhvervs- og beskæftigelsesudvikling er det en tilbagevendende kritik, at dit ministerium blokerer for en ønskelig lokalisering ved kravene om stationsnærhed og reservation af grønne kiler.

Borgmester Per Madsen har i brev til dig af 15. marts i år peget på nogle problemer, som Ishøj byråd har beskæftiget sig med.

.....

Jeg tror i forhold til den strandede hovedstadsdebat at det ville være lidt livgivende, hvis I – uden at sælge en serie af store prin-

¹⁶⁰ Udtalelsen blev vedtaget efter forslag fra den socialdemokratiske gruppe. Københavns Amt: Regionplan 1993, side 274.

¹⁶¹ Københavns Amt: Regionplan 1993, Forord, side 5.

¹⁶² Svend Auken var formand for Socialdemokratiet i perioden fra 1987 til 1992, hvor han på en ekstraordinær kongres tabte stort i et kampvalg med Poul Nyrup Rasmussen. Socialdemokratiet havde med Svend Auken som formand opnået et kanonvalg i 1990 med godt 30% af stemmerne uden, at det lykkedes Auken at få regeringsmagten.

¹⁶³ Brev fra finansministeren til miljøministeren den 27. marts 1996.

cipper – kunne give kommunerne i Københavns amt større handlefrihed til erhvervsudvikling.

.....

Jeg vender meget gerne tilbage til en mundtlig drøftelse, men håber, at dit Ministerium i mellemtiden kan skænke mig et notat, der lidt bedre forklarer jeres synspunkter.

Med venlig hilsen

Mogens Lykketoft

Med de statslige krav og miljøministerens vilje til indsigelser og forhandling gennem 1990'erne bygger de efterfølgende regionplaner i 1993, 1997 og 2001 videre på Regionplan 1989. Amterne synes dog ambivalente med hensyn til stationsnærhedspolitikken og taler i nogen grad med to tunger. På den ene side klare retningslinjer om stationsnær lokalisering, på den anden side politiske udtalelser fra amtsrådene, som varsler kommende opgør med eller udvanding af stationsnærhedsprincippet.

Retningslinjerne om stationsnær lokalisering bliver imidlertid med statens hjælp lidt mere præcise med hyppigere brug af 'skal' og 'kan alene ske' og med klarere definitioner af, hvilke byfunktioner og afstandskriterier, som er omfattet. F.eks. hedder en retningslinje i Københavns Amts Regionplan 1993:

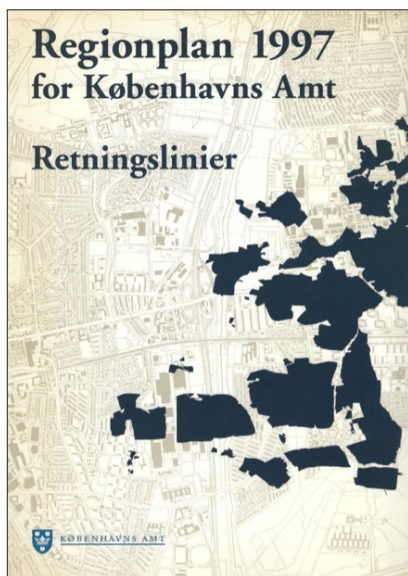
'Byfunktioner som på grund af arealudnyttelse og arbejdspladstæthed eller besøgsmonster har en intensiv karakter skal lokaliseres stationsnært. Byggeaktiviteten til nye byfunktioner af denne karakter skal ske inden for de stationsnære områder, fortrinsvis inden for de stationsnære centralområder' ¹⁶⁴

'Byfunktioner af national og international karakter skal lokaliseres stationsnært ved en af knudepunktsterminalerne, fortrinsvis ved Kastrup Lufthavn og Høje-Taastrup.' ¹⁶⁵

Regionplanerne for Københavns Amt har siden 1993 i overensstemmelse med de statslige krav skærpet afstandskriterierne for afgrænsning af de stationsnære områder, idet regionplanen opererer med et stationsnært centralområde, som kommunerne skal afgrænse op til 500 m fra en station, og et stationsnært område, som kan afgrænses op til 1.000 m fra station. Retningslinjer præciserer, at de primære lokaliseringsmuligheder er i de stationsnære centralområder ved trafikknudepunkterne, mens de øvrige stationsnære områder ved trafikknudepunkterne og de stationsnære centralområder ved de øvrige stationer er sekundære lokaliseringsmuligheder. I redegørelsen til Regionplan 2001 udbygger Københavns Amt kataloget over byfunktioner, som er omfattet af retningslinjerne om stationsnær lokalisering. Kataloget omfatter de samme

¹⁶⁴ Københavns Amt: Regionplan 1993, side 66

¹⁶⁵ Københavns Amt: Regionplan 1993, side 66



byfunktioner, som er omfattet af stationsnærhedsbestemmelserne i de efterfølgende Fingerplaner, samt tæt boligbyggeri og mindre kontorejendomme.

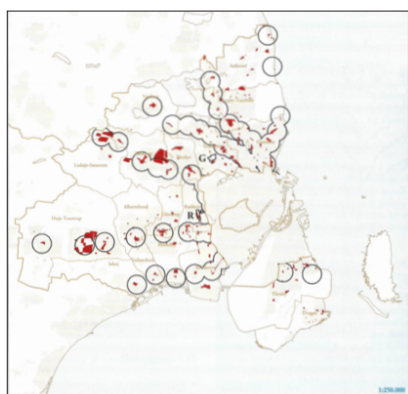
Kommunernes manglende opfølgning på en samlet planlægning for de stationsnære områder medfører et skærpet krav i Regionplanerne 1997 og 2001 for Københavns Amt:

*'Kommunerne skal tilstræbe en samlet planlægning for de stationsnære områder, der skal defineres konkret i kommuneplanlægningen. Dette er en forudsætning for, at regionplanens retningslinjer om ændret og mere intensiv arealanvendelse i de enkelte stationsnære områder kan træde i kraft.'*¹⁶⁶

Regionplanerne for Københavns Amt sætter desuden fokus på bykvalitet og bymiljø, som led i en samlet kommunal planlægning for de stationsnære områder. I Regionplan 1997 og 2001 hedder det f.eks. i en retningslinje:

*'I de stationsnære områder skal bebyggelsens udformning, tæthed og funktion være med til at skabe attraktive bymiljøer og understøtte de eksisterende, bevaringsværdige bymiljøer. Udbygningen og fortætningen skal ske under hensyntagen til de rekreative arealer og eksisterende grønne træk i byområdet.'*¹⁶⁷

Også forslaget til Regionplan 1997 var genstand for forhandlinger mellem miljøministeren og amtsrådet. Et resultat af disse drøftelser var, at ikke-stationsnære erhvervsområder ved Gladsaxe Trafikplads og Rødovre Centrum blev givet lokaliseringsmuligheder, som var de stationsnære områder.



Regionplan 1997 for Københavns Amt
Lokalisering af kontorerhverv og stationsnærhedscircles på 1 km

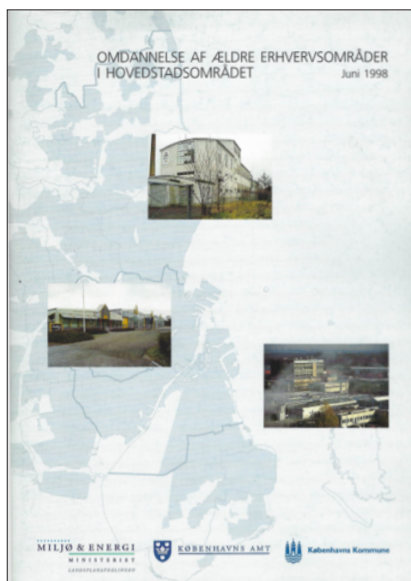
Amtsrådet var dog ikke fuldt ud tilfreds og vedtog som grundlag for det videre regionplanarbejde følgende udtalelse, som refereres i Regionplan 1997:

*'Under indtryk af de omfattende økonomiske og beskæftigelsesmæssige interesser, som er berørt af denne problematik, vil Amtsrådet i den kommende planperiode arbejde for, at der i lighed med bestemmelserne ved Gladsaxe Trafikplads og Rødovre Centrum skabes ændringsmuligheder for ældre industriområder andre steder i Amtet i samarbejde med kommunerne og efter forhandling med Miljø- og Energiministeriet.'*¹⁶⁸

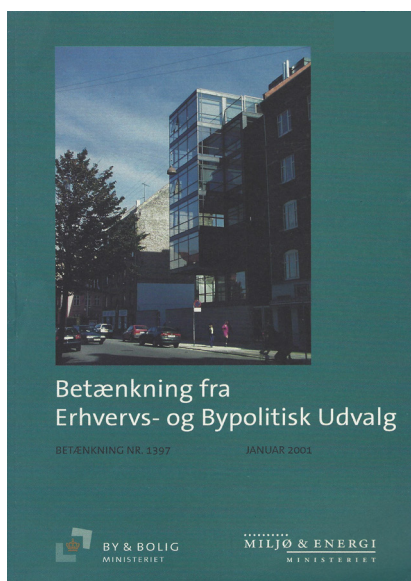
¹⁶⁶ Københavns Amt: Regionplan 1997, side 15 og HUR: Regionplan 2001 for Københavns Amt, side 16.

¹⁶⁷ Københavns Amt: Regionplan 1997, side 15 og HUR: Regionplan 2001 for Københavns Amt, side 16

¹⁶⁸ Københavns Amt. Regionplan 1997 for Københavns Amt, retningslinjer, side 21. Gentages i HUR: Forslag til Regionplan 2001 for Københavns Amt, side 85. I HUR: Regionplan 2001 for Københavns Amt, side 85 tager HUR hensigtserklæringen til sig: 'HUR har i Regionplan 2001 erklæret det som sin hensigt i det kommende regionplanarbejde at ville arbejde for, at der i lighed med bestemmelserne for områderne ved Gladsaxe Trafikplads og Rødovre Centrum skabes ændringsmuligheder for ældre industriområder andre steder i amtet i samarbejde med amtet og kommunerne og efter forhandling med Miljø- og Energiministeriet.'



Samarbejdsprojekt mellem Miljø & Energiministeriet, Københavns Amt og Københavns Kommune, 1998



I den statslige udmelding til regionplanrevision 2001 sættes der imidlertid på forhånd et punktum: *'I Regionplan 1997 (for Københavns Amt) blev der optaget arealer til kontorer og andre intensive serviceformål ved busterminalerne Gladsaxe Trafikplads og Rødovre Centrum. Dermed betragtes overvejelserne om arealudlæg til disse formål ved busterminaler som afsluttet'*.¹⁶⁹

Miljøministeriets Landsplanafdeling var samtidig stærkt optaget af problemstillingerne i relation til omdannelse af ældre erhvervsområder. Fra starten af 1990'erne opbyggede Landsplanafdelingen databaser over omfang og beliggenhed af tomme erhvervsejendomme i hovedstadsområdet i samarbejde med 27 førende aktører på erhvervsejendomsmarkedet og over omfang og beliggenhed af nyt kontorbyggeri i hovedstadsområdet.¹⁷⁰ Projektsamarbejdet mellem Planstyrelsen, Københavns Kommune og Københavns Amt om planlægning af ældre erhvervsområder¹⁷¹ blev fulgt op af et samarbejdsprojekt med Københavns Amt med kortlægning og analyser af situationen i alle amtets industriområder¹⁷², og siden et dialogprojekt fra 2003 til 2005 med Erhvervskundepunkt Hovedstadens Vestegn og HUR om omdannelsesmuligheder i vestegnens erhvervsområder¹⁷³. Bl.a. med henblik på at få belyst nye redskaber i omdannelsen af fornyelsesmodne erhvervsområder nedsatte regeringen i 1999 Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg, som afgav betænkning primo 2001.¹⁷⁴

Frederiksborg og Roskilde Amter

Regionplanerne 1993, 1997 og 2001 for Frederiksborg og Roskilde Amter har ligeledes retningslinjer, der skal fremme, at nybyggeri til kontorformål mv. forskydes tættere til de mest velbetjente stationer, og sikre, at kommunerne foretager en samlet planlægning for de stationsnære arealer.

Staten har som i forhold til regionplanerne for Københavns Amt spillet en aktiv rolle gennem de statslige udmeldinger til regionplanrevisionerne og miljøministerens forhandlinger med amtsrådene, herunder anvendelse af vetoinstrumentet. Staten har lagt vægt på, at det i de ydre byfingre alene var trafikknudepunkterne på det overordnede banenet med gode tværgående kollektive tra-

¹⁶⁹ Miljø & Energiministeriet: 'Statslig udmelding til regionplanrevision 2001', 'Særlige forhold i hovedstadsområdet', side 51. Udsagnet refereres i de to sidstnævnte kilder i forrige note.

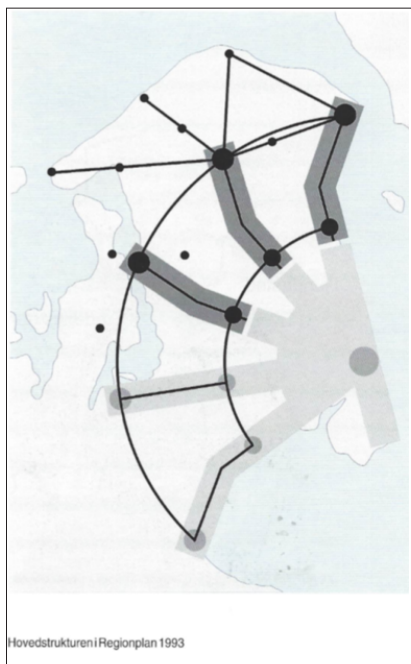
¹⁷⁰ Der blev udsendt Nyhedsbreve hvert halve år gennem 90'erne og frem til regeringsskiftet i 2001, og udgivet to rapporter: 'Kontorbyggeriet 1980-90 og den fremtidige planlægning i hovedstadsområdet', Planstyrelsen januar 1992 og 'Kontorbyggeriet 1990-92 i hovedstadsområdet – omfang og lokalisering, Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, oktober 1993..

¹⁷¹ Planstyrelsen: 'Planlægning af erhvervsområder i Københavnsområdet', 1992.

¹⁷² Miljø- og Energiministeriet, Københavns Amt og Københavns Kommune: 'Omdannelse af ældre erhvervsområder i hovedstadsområdet, juni 1998. Rapport og datablade.

¹⁷³ Skov- og Naturstyrelsen, Erhvervskundepunkt Hovedstadens Vestegn og HUR: 'Revitalisering af Hovedstadens Vestegn – modeller for omdannelse af vestegnens erhvervsområder', november 2005.

¹⁷⁴ Betænkning fra Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg. Betænkning nr. 1397, januar 2001.



Regionplan 1993 for Frederiksborg Amt

fikforbindelser, som gav stationsnære byggemuligheder. Endvidere på afstandskriterierne ved udpegning af stationsnære arealer, idet hovedparten af byggemulighederne skulle ligge inden for 500 m fra et trafikknudepunkt.¹⁷⁵

Regionplan 1993 for Frederiksborg amt har følgende retningslinje:

*'Udpegning af arealer til kontor- og øvrige serviceformål kan alene ske ved trafikknudepunkter højst 1 km fra station med hovedparten af byggemulighederne inden for en afstand af 500 m. Kommunernes rækkefølgeplaner udformes således, at byggeri først finder sted på eksisterende lokalplanlagte arealer til kontorformål mv. samt på arealer, der ligger højst 500 m fra trafikknudepunkt, og som i en lokalplan overføres til kontorformål mv. enten ved nyudlæg eller ved anvendelsesskift. Byggemulighederne på de stationsnære arealer skal vurderes af de berørte kommuner i forbindelse med den videre kommuneplanlægning og i forbindelse hermed fastlægges både de stationsnære arealers afgrænsning og de byplanmæssige retningslinjer for deres fremtidige anvendelse.'*¹⁷⁶

*'Det forudsættes at stationsnære arealer bebygges relativt tæt og forbeholdes formål med høj beskæftigelsesintensitet. Nye og eksisterende ikke-lokalplanlagte erhvervsarealer, der ikke ligger stationsnært, må kun anvendes til mere arealekstensive formål som fremstillingsvirksomhed og lager. Disse arealer tillægges relativ lav bebyggelsestæthed. Ubebyggede erhvervsområder med dårlig trafikal betjening bør konverteres til andre formål, eller deres anvendelse udskydes til et senere tidspunkt.'*¹⁷⁷

Frederiksborg Amt lægger ikke skjul på, at retningslinjerne om stationsnær lokalisering er skrevet med 'ført hånd'. I redegørelsen til Regionplan 1993 hedder det: *'Retningslinjerne vedrørende trafikknudepunkter og stationsnærhed blev indsat efter et ønske fra miljøministeren. Under behandlingen af retningslinjerne i opslag 1.3 den 11. nov. 1993 tilkendegav amtsrådet, at retningslinjerne vedrørende trafikknudepunkter og stationsnærhed er vanskeligt administrerbare.'*¹⁷⁸

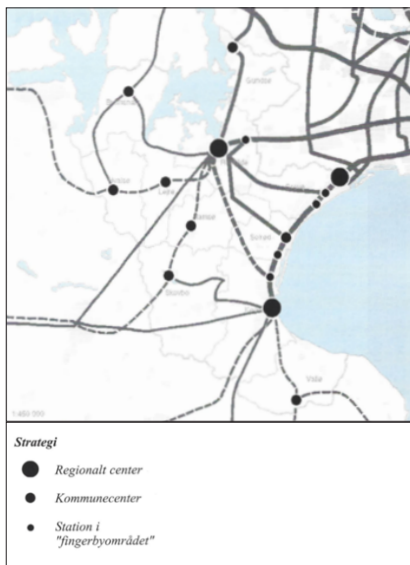
Frederiksborg Amt lægger i det videre regionplanarbejde vægt på at udvide hovedstrukturen og forskyde væksten til de vestlige dele af amtet uden for Fingerbystrukturen i modstrid med de statslige udmeldinger og det fælles plangrundlag. Frederiksborg Amtsråd vedtog en udtalelse på baggrund af forhandlingerne med miljøministeren om forslag til Regionplan 1997:

¹⁷⁵ Se de statslige udmeldinger til regionplanrevisionerne, jf. også citaterne.

¹⁷⁶ Frederiksborg Amt: Regionplan 1993, side 16.

¹⁷⁷ Frederiksborg Amt: Regionplan 1993, side 16

¹⁷⁸ Frederiksborg Amt: Regionplan 1993 – redegørelse, side 27.



Regionplan 1997 for Roskilde Amt

*'Amtsrådet vil fortsat arbejde for, at der kan etableres trafikknudepunkter i Nordsjælland også for centre, der betjenes af privatbaner'.*¹⁷⁹

Ved forhandlingerne med Roskilde amtsråd har miljøministeren ligeledes foranlediget, at lokaliseringmuligheder ved nogle stationer blev begrænset på grund af manglende tværgående forbindelser. Regionplan 1993 for Roskilde amt har som Frederiksborg Amt retningslinjer, som begrænser udbygningsmulighederne på de ikke-stationsnære arealer: *'Ikke stationsnære arealer planlagte til kontorformål skal ved den videre kommuneplanlægning søges overført til f.eks. industri- og lagerformål.'*¹⁸⁰

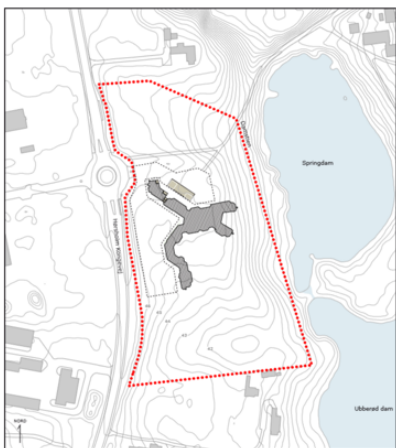
Mens Frederiksborg amts stationsnærhedspolitik omfatter *'(regionale) kontor- og øvrige serviceformål'* eller *'arbejdsintensive erhverv til f.eks. kontor og administration'*, angiver Roskilde amt alene *'kontorbyggeri'*.

Stationsnærhedspolitikken aflæses ikke kun i retningslinjerne for de stationsnære arealer og for lokalisering af erhverv, men også i de konkrete arealudlæg. I Regionplan 1993 for Frederiksborg Amt hedder det f.eks.: *'De godt 50 ha. i det udlagte areal på området Statens Gårde ved Hillerød er solgt, og byggeriet i gang. Der udlægges derfor yderligere cirka 100 ha. inden for området Statens Gårde, idet der hermed tages hul på anden og tredje fase af områdets udbygning'*.¹⁸¹ Det ikke-stationsnære areal vest for Hillerød, som blev udlagt til regionale erhverv i Regionplan 1989, tredobles hermed. Siden er arealerne øget betragteligt jf. casene om Statens Gårde og Nordsjællands Hospital.

¹⁷⁹ Frederiksborg Amt: Regionplan 1997, side 18 og HUR: Regionplan 2001 for Frederiksborg Amt, side 16.

¹⁸⁰ Roskilde Amt: Regionplan 1993, side 25.

¹⁸¹ Frederiksborg Amt: Regionplan 1993, Redegørelse, side 26.



Forskningscentret for Skov & Landskab
Landzone øst for Scion DTU, Hørsholm.
Fra lokalplanen



'Forskningscentret for Skov & Landskab'



Forskningscentret for Skov & Landskab
Domicil i grønne omgivelser.
Fra lokalplanen

Case: Forskningscentret for Skov & Landskab (FSL) i Hørsholm.

1990'erne var udover udvikling i de store landskabelige erhvervs-parker som Lautrupparken, Forskerparken ved Hørsholm mv. præget af en række nyudlæg i grønne områder til domiciler, som kom til at ligge som synlige solister i landskabet trafikalt betjent af biler og måske en enkelt buslinje. Forskningscentret for Skov & Landskab (FSL) i Hørsholm var ét eksempel herpå.

FSL blev dannet i 1991 ved en sammenlægning af adskillige forskningsafdelinger fra seks institutioner, som centeret ønskede samlet under ét tag. Som statslig institution fik FSL overbevist Frederiksborg Amt om, at forskningsinstitutionen kun kunne ligge ét sted, nemlig ved Aboretet ved Hørsholm godt 3 km fra Rungsted Kyst station på et areal i landzone mellem Aboretet og Hørsholm Kongevej. Landzonearealet indgik i et større naturskønt område med søer. Argumentationen var den stedsspecifikke mulighed for forskernes nære kontakt til Arboretet (uanset at det højest drejede sig om et par medarbejdere ud af i alt ca. 120 omkring 2000). Det kan undre, at FSL ikke fik anvist alternative byggemuligheder på den anden side af vejen, hvor Forskningscentret ved Hørsholm strakte sig over et kæmpeareal med tomme byggemodnede grunde i byzone med en restbyggemulighed på mere end 100.000 etagemeter. Måske var arealet på 4 ha billigere, da det lå i landzone, måske spillede det ind, at områderne lå i to forskellige kommuner. Afgørende var nok, at arealet lå ualmindeligt naturskønt, og at forskningscentret ønskede sig en markant, spektakulær bygning. I Frederiksborg Amts Regionplan 1993 hedder det, som var det en mindre bagatel: *'I Hørsholm Kommune udlægges et mindre areal ved Arboretet til institutionsformål.'*¹⁸² Byggeriet blev påbegyndt i 1994 og stod færdigt i 1996. FSL var et ekspansivt foretagne, så man måtte leje sig ind i lokaler på den anden side af vejen i en bygning i Forskningscentret og benytte en opstillet barak, indtil en tilbygning var klar i 2001. Bygningen har herefter en samlet størrelse på 3.400 etagemeter. I 2004 fusionerede FSL med Institut for Økonomi, Skov og Landskab på Landbohøjskolen (KVL) på Frederiksberg.¹⁸³ Selvom bygningen var skræddersyet til FSL, og Veluxfonden havde skudt adskillige millioner i byggeriet, var beliggenheden ved Arboretet åbenbart af mindre betydning, idet en flytning til Frederiksberg blev påbegyndt, indtil bygningen var endelig fraflyttet i 2008.¹⁸⁴ Flytningen til Frederiksberg forudsatte tilmed nybyggeri på stedet, som stod klar i 2010.

¹⁸² Frederiksborg Amt: Regionplan 1993, Redegørelse, side 26.

¹⁸³ Senere fusioneret med Københavns Universitet.

¹⁸⁴ Lokalavisen, 17. april 2014



Forskningscentret for Skov & Landskab
Naturskønt i grønne omgivelser



Udsigt fra kantinen i Hewlett Packard,
Vaserne, Birkerød

Pointen er, at de helt stedsspecifikke lokaliseringsmæssige krav oftest er et blålys. Det er imidlertid ikke et enkeltstående tilfælde, at en overordnet planmyndighed lader sig styre af argumentationen og fraviger kravet om stationsnær lokalisering. I dette tilfælde var der tilmed et rigt udbud af alternative byggemuligheder i byzone få hundrede meter fra den ønskede placering.

Den første lokalplan for området, som blev fastholdt i landzone, var specifikt rettet mod institutionen FSL. Bygningen stod tom frem til 2014, hvor Hørsholm Kommune efter anmodning fra det statslige ejendomsselskab Freja, der overtog bygningen i 2011 og forgæves havde forsøgt at afhænde den, vedtog en ny lokalplan for området. Den nye lokalplan fastholdt anvendelsen til overvejende forskningsmæssige aktiviteter, men ikke helt så snævert defineret som i den første lokalplan for området.

Andre eksempler på solister i grønne områder i 1990'erne var Compaq på Lollikhus-grunden i Rude Skov opført på en brandtomt efter et traktørsted beliggende i skoven og med udsigt over Vaserne ca. 3 km fra Birkerød Station opført i 1998 (6.000 etagemeter kontorareal), ISS' daværende hovedsæde ved Kongevejen naturskønt ud mod Vaserne små 3 km fra Holte station, og Hewlett Packard's hovedsæde på Birkerød Kongevej ligeledes naturskønt ud mod Vaserne knapt 2 km fra Birkerød Station (5.300 etagemeter). Alle virksomheder er siden fraflyttet lokaliteterne og både Compaq- og Hewlett Packard-bygningerne stod tomme i adskillige år.¹⁸⁵

Hewlett Packard fraflyttede den sidstnævnte bygning i 2002. Efter at bygningen havde stået tom i nogle år, blev den forsøgt konverteret til boligformål på grundlag af en ny lokalplan. På grund af mangel på efterspørgsel blev anvendelsen med ny lokalplan i 2009 tilbageført til erhvervsformål. Lokalplanen giver yderligere byggemuligheder til kontorerhverv med mere end 1.500 etagemeter. Da Fingerplan 2007 i mellemtiden er vedtaget, giver det et planlægningsmæssigt problem, idet afstanden til Birkerød station er ca. 2 km. Det klares imidlertid således: *'Området strækker sig ud over det stationsnære område (1200 m) omkring Birkerød Station, men er i forslag til Kommuneplan 2009 indlemmet, som en del af det stationsnære område.'*¹⁸⁶ Gangafstanden mellem station og arbejdsplads bliver næppe mindre af, at området defineres som stationsnært område.

¹⁸⁵ Cowi: 'Analyse af erhvervsområder i Rudersdal', Rudersdal Kommune, september 2014.

¹⁸⁶ Rudersdal Kommune: Lokalplan 206.

Opsamling om stationsnærhedspolitik i de fem enheders regionplaner



Statslig udmelding til regionplanrevision 1997

Samlet om perioden med regionplanlægning i de fem enheder kan man sige, at stationsnærhedsprincippet er blevet implementeret i regionplanerne. De fem enheder har om end langt fra helhjertet bakket op om grundideen omkring stationsnærhedsprincippet, men staten har med miljøministrene Per Stig Møller (kons.) og Svend Auken (soc.dem.) sikret en strammere implementering end i forslagene fra de regionale råd. Der er imidlertid et pænt gab mellem ambitionerne i de statslige udmeldinger og implementeringen i regionplanerne. F.eks. hedder det i opsummeringen i den statslige udmelding til regionplanrevisionen 1997:

*'Med regionplanrevisionen i 1993 er der i hovedsagen udpeget de trafikknudepunkter og cityannekser, hvor etablering af de vigtigste regionale aktiviteter kan finde sted. Men byggemuligheder til kontorformål og andre beskæftigelsesintensive formål findes i vid udstrækning også på arealer med ringere kollektiv tilgængelighed, og samlet overstiger de langt de fremtidige bygebehov, også ved en væsentlig forøgelse af byggeaktiviteten. Der er derfor brug for på den ene side at beskære byggemulighederne til disse formål på de trafikalt ringeste arealer, og på den anden side at konkretisere retningslinjerne for de udpegede arealer, prioritere og vægte dem indbyrdes, og fortage en etapedeling under hensyn til byggemuligheder og trafikale tilgængelighed, herunder tværforbindelsernes kvalitet. Ved trafikknudepunkterne bør hovedparten af byggeriet ligge inden for 500 m fra en station, og afstanden ikke overstige 1.000 m..... Ved prioriteringen og vægtningen af trafikknudepunkterne indbyrdes må der tages hensyn til den nye lufthavnsbane og de planlagte Øresundstog og til, at de internationale baneforbindelser og banerne til det øvrige land også vil få stigende betydning for virksomhederne. Der er meget stor rummelighed og betydelig usikkerhed med hensyn til den fremtidige udvikling. Der er brug for at sikre, at byggeriet forskydes til de stationsnære arealer, og at både de offentlige og private ressourcer udnyttes bedst muligt (f.eks. byggemodningsudgifter, foretagne trafikinvesteringer og nedrivninger med henblik på en mere intensiv arealanvendelse). Det er derfor vigtigt, at planlovens bestemmelser benyttes, hvor det er muligt, til at fastsætte en etapedeling / rækkefølgeangivelse i region- og kommuneplanlægning'*¹⁸⁷

At den sidste del ikke er lykkedes forklarer Frederiksborg Amt i indledningen til Regionplan 1997 således: *'Frederiksborg Amt finder, at det vil være forbundet med store politiske og praktiske vanskeligheder at opstille en overordnet prioritering af de stationsnære arealer på tværs af amts- og kommunegrænser, idet det vil*

¹⁸⁷ 'Den statslige udmelding til regionplanrevision 1997', Miljø & Energiministeriet, juni 1995. Bilag: 'Udmeldingens hovedpunkter om regionplanlægningen i hovedstadsområdet', side 74 -75.

*gribe ind i amternes og kommunernes muligheder for at planlægge og prioritere udviklingen inden for egne grænser. En prioritering af denne karakter vil ydermere påvirke konkurrencen mellem virksomhederne.*¹⁸⁸

Nielsen-udvalget: Grundlag for trafik- og miljøplan for hovedstadsområdet. Trafikministeriet 2000.



Nielsen-udvalget, 2000

Regeringen og Københavns Kommune indgik i 1998 i forbindelse med den årlige aftale om kommunens økonomi aftale om, at der skulle nedsættes et udvalg under Trafikministeriets ledelse med deltagelse af de kommunale parter i hovedstadsområdet, Miljø- og Energiministeriet samt Finansministeriet til at analysere såvel det private som det kollektive trafikbehov i hovedstadsområdet, idet det blev bemærket, at hovedstadsområdets infrastruktur er en vigtig parameter for udviklingen af områdets integrerede bolig- og arbejdsmarked, og at der i planlægningen skal indgå både trafikale og miljømæssige hensyn.¹⁸⁹

Hans-Carl Nielsen, Trafikministeriet var udvalgets formand. Sonja Mikkelsen (S) og Jacob Buksti (S) var trafikministre i den periode, hvor udvalget arbejdede.

Under indtryk af den efterfølgende beslutning om etablering af Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) valgte udvalget at afstå fra et egentlig forslag til en plan. I stedet udarbejdede udvalget en skitse med det mål at skabe et helhedsorienteret og sammenfattende grundlag for det videre arbejde med den overordnede trafikplanlægning i hovedstadsområdet.

Udvalget behandlede *'stationsnær lokalisering'* som et af i alt 20 centrale temaer. Udvalget fastslår, at *'et vigtigt element i optimeringen af den kollektive trafik er, at der i region- og kommuneplanlægningen følges op med en intensiveret anvendelse af de områder, som opnår den bedste kollektive trafikbetjening – de stationsnære områder.'*¹⁹⁰ Udvalget vurderer *'at man har haft begrænset succes med at sikre, at en væsentlig del af nybyggeriet til kontorformål mv. bygges stationsnært. Årsagen hertil er mange og kan ikke siges at være fuldstændig klarlagt på nuværende tidspunkt. Der er imidlertid næppe tvivl om, at der generelt betragtet er for mange muligheder for at undgå at placere nybyggeriet stationsnært, og at det omvendt er for lidt attraktivt eller for besværligt at placere nybyggeriet stationsnært med de virkemidler, der foreligger i dag.'*¹⁹¹ *'I de igangværende regionplanrevisioner skal regionplanmyndighederne i hovedstadsområdet derfor i henhold til den statslige*

¹⁸⁸ Frederiksborg Amt: Regionplan 1997, side 8.

¹⁸⁹ Trafikministeriet (2000): 'Grundlag for trafik- og miljøplan for hovedstadsområdet', side 5

¹⁹⁰ Trafikministeriet (2000): 'Grundlag for trafik- og miljøplan for hovedstadsområdet', side 12

¹⁹¹ Trafikministeriet (2000): 'Grundlag for trafik- og miljøplan for hovedstadsområdet', side 19

*udmelding stille forslag til retningslinjer, som begrænser rummeligheden på ikke-stationsnære ubebyggede arealer for dermed at reducere de alt for rigelige byggemuligheder.*¹⁹² *'Et andet forhold er, at kommunerne ikke har fulgt op på regionplanernes retningslinjer ved en samlet planlægning for de stationsnære arealer.....I det omfang der ikke er tilstrækkeligt med stationsnære byggemuligheder i regionen, må det være opgaven at tilvejebringe dem.'*¹⁹³

Udvalget konkluderer: *'Det er udvalgets opfattelse, at det er nødvendigt, at der gennemføres en styrkelse af den gældende lokaliseringspolitik for at ændre den nuværende situation.....Udvalget skal i forlængelse heraf anbefale, at opgaven bliver prioriteret højt i den videre regionplanlægning.'*¹⁹⁴ *'I den forbindelse kan det konstateres, at der ikke er tradition for at anvende planlovens rækkefølgebestemmelser og andre muligheder for en hensigtsmæssig etapedeling af byudviklingen og byggeriet. Den regionale planlægning bør mere håndfast prioritere centralt beliggende, stationsnære byggemuligheder på bekostning af andre byggemuligheder, således som det er fremhævet i den statslige udmelding til regionplanrevision 2001.'*¹⁹⁵

HUR's Regionplantillæg 2004 og HUR's Regionplan 2005

Fra 1. juli 2000 overgik regionplanopgaven fra de fem enheder til det nyetablerede Hovedstadens Udvalgsråd (HUR)¹⁹⁶ med henblik på at udarbejde en samlet regionplan for hele hovedstadsområdet. Borgmestrene i de fem enheder var fødte medlemmer i HUR, som havde yderligere tilsammen 6 medlemmer i rådet.¹⁹⁷

Da regionplanprocessen i 2001 var godt i gang med fem politisk vedtagne regionplanforslag, besluttede rådet at fremsætte de fem forslag uændret og at lade forslag til regionplan 2001 bestå af de fem færdigforhandlede regionplanforslag med enkelte tilpasninger på tværs. Rådet valgte i stedet for en forhastet koordinering at forberede sig på en større samlet revision 2005 med en ny fælles regionplan for hele hovedstadsområdet.

Under indtryk af regeringsskiftet i 2001 med en Venstre-ledet re-

¹⁹² Trafikministeriet (2000): 'Grundlag for trafik- og miljøplan for hovedstadsområdet', side 150

¹⁹³ Trafikministeriet (2000): 'Grundlag for trafik- og miljøplan for hovedstadsområdet', side 150

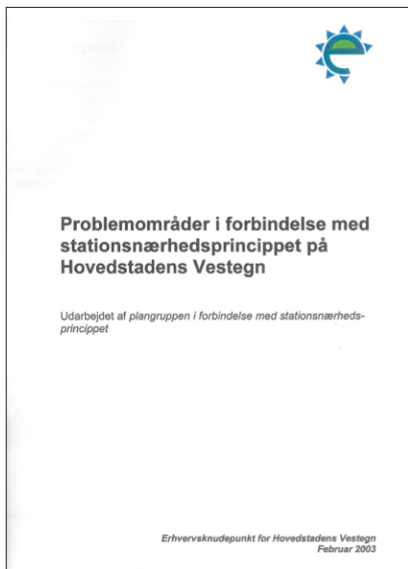
¹⁹⁴ Trafikministeriet (2000): 'Grundlag for trafik- og miljøplan for hovedstadsområdet', side 19

¹⁹⁵ Trafikministeriet (2000): 'Grundlag for trafik- og miljøplan for hovedstadsområdet', side 150

¹⁹⁶ Loven om HUR blev vedtaget uden om og med stor modstand fra Venstre, mens de konservative og CD var med i forliget med den daværende SR-regering. Til Berlingske Tidende udtalte Lars Løkke Rasmussen, amtsborgmester i Frederiksborg Amt og dermed født medlem af HUR: 'Det er vold mod folkestyret, at et lille flertal af indirekte valgte rådsmedlemmer kan påtvinge yderområderne store investeringer i København, som de ikke ønsker. Hvis det sker, og hvis erhvervsudviklingen begrænses i yderområderne bliver der ondt blod, og så er udviklingsrådet dømt til fiasko'. 'Hvis vores bange anelser går i opfyldelse, er det Venstres ambition at få ændret hovedstadsstrukturen ved først givne lejlighed'. Regeringen, de konservative og CD havde ønsket et egentligt hovedstadsamt. Berlingske Tidende, 8. maj 1999.

¹⁹⁷ Københavns Borgerrepræsentation og Københavns Amtsråd udpegede hver yderligere to medlemmer og Frederiksborg og Roskilde Amtsråd yderligere et medlem. Beslutninger forudsatte tilslutning fra 8 af 11 medlemmer.

gering og flere kommuners og amtskommuners oplevelse af hårde forhandlinger med miljøministeren under den forrige regering om regionplanforslagernes udformning af stationsnærhedspolitikken, besluttede HUR at foregribe Regionplan 2005 med et forslag til regionplantillæg om stationsnærhedspolitikken allerede i august 2003.



Notat fra Vestegnskommunerne, februar 2003

Specielt Vestegnsborgmestrene lagde pres på den nye miljøminister Hans Chr. Schmidt (V). Under overskriften *'Nu skal stationsnærhedsprincippet ses efter i sømmene'* har Rødovre borgmester, formanden for Erhvervsknudepunkt for Hovedstadens Vestegn, Erik Nielsen bl.a. et indlæg i Stads- og Havneingeniøren i 2002, hvori han konkretiserer vestegnskommunernes kritik og ønsker. Konkret ønsker borgmestrene, at flere områder på vestegnen kan få samme status som stationsnære områder, at områder med gode kollektive trafikforbindelse skal kunne defineres som *'trafiknære'* og at afgrænsningen af områderne lempes, så man ikke holder sig stringent til 1.000 meter. Erik Nielsen skriver, at de otte kommuner på Vestegnen har rejst problemerne med stationsnærhedsprincippet over for miljøministeren, og at ministeren bl.a. har kvitteret ved at melde *'at byudvikling for mig slet ikke er en stringent, matematisk disciplin, hvor specifikke afgrænsninger skal holdes i hævd hele tiden'*.¹⁹⁸

Tråden følges ret usædvanligt op af en fælles kronik af miljøminister Hans Chr. Schmidt (V) og formanden for HUR Mads Lebech (kons.) i Jyllands Posten marts 2003 under overskriften *'Byudviklingens cirkler og amøber'*.¹⁹⁹ Også her søges stationsnærhedsprincippet fordrejet og latterliggjort: *'Som reglerne er i dag, skal alle nye kontor- og servicevirksomheder i hovedstadsregionen placeres inden for en afstand af én kilometer fra en station. Så enhver byplanlægger kan tage passeren op af skrivebordsskuffen, sætte det ene ben med centrum i nærmeste station og tegne en fin regelmæssig cirkel, der afgrænser mulighederne for nye virksomheder. Station for station. Kommune for kommune. Det siger sig selv, at virkeligheden sjældent hænger sammen med den slags principper.'*..... *'Derfor gav vi forleden håndslag til vestegnsborgmestrene om at tænke nyt og løsne op for stationsnærhedsprincippet'*..... *'Kommunerne og HUR har fået håndslag af miljøministeren på, at man allerede nu går i gang med at løsne de snærende bånd i stationsnærhedsprincippet. Derfor har kommunerne på Vestegnen, HUR og Miljøministeriet aftalt at samarbejde om mere fleksible udviklingsmuligheder. Det skal ikke længere være stramme cirkler, der sætter skarpe grænser for udviklingen af Vestegnen. Nej, fremtiden er til amøber.'* *'Det betyder ikke, at den kollektive trafik mister terræn'*, hævder HUR formanden og miljøministeren.

¹⁹⁸ 'Nu skal stationsnærhedsprincippet ses efter i sømmene', Stads- og Havneingeniøren, nr. 5, 2002.

¹⁹⁹ Jyllands-Postens kronik den 18. marts 2003.

Kronikken indledes ellers således: *'Pendling koster. Ikke blot tid og penge, men også miljø. Derfor skal vi være meget opmærksomme på byudviklingen i hovedstadsregionen, så lokaliseringen af arbejdspladser gør det attraktivt at rejse kollektivt. Den rigtige lokalisering kan forebygge problemer med støj og møg. Den forkerte lokalisering kan skabe en mængde trafikproblemer, som vi kommer til at slås med i mange år fremover. Byudvikling handler i høj grad om at få en god storby.'*²⁰⁰ Sammenhængen mellem denne indledning og håndslagene fortøner sig, men dækkes ind af besværgelsen: *'Det betyder ikke, at den kollektive trafik mister terræn.'*!

Vestegnsborgmesteren, HUR formanden og miljøministeren tegner et stærkt karikeret billede af stationsnærhedspolitikken i de aktuelle regionplaner, hvori retningslinjerne fastslår, at kommunerne skal afgrænse de stationsnære områder under hensyntagen til den brede vifte af byplanmæssige problemstillinger med henblik på at skabe attraktive bymiljøer, og at afgrænsningerne primært skal ske inden for rimelige gangafstande med henblik på at sikre trafikale effekter. Den opgave har kommunalbestyrelser og de kommunale planlæggere generelt ikke taget på sig. De tre politikeres karikerede billede af stationsnærhedspolitikken gengiver således den kommunale praksis, men opleves af politikerne at være stationsnærhedsprincippet i den overordnede planlægning.

Forslag til regionplantillæg 2003 - 'Harmonisering og supplerende af stationsnærhedsprincippet'

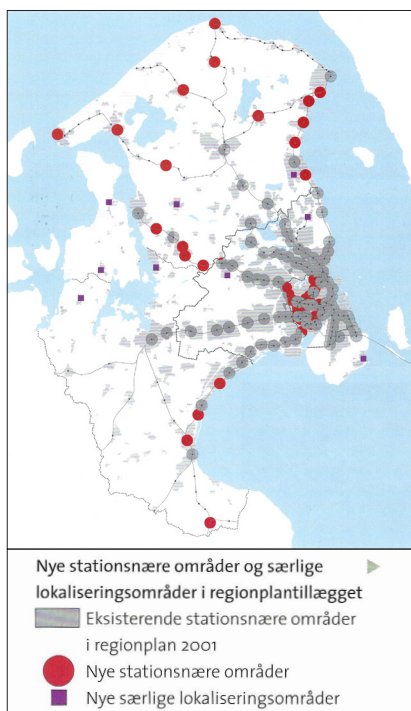
Med denne optakt kom det næppe bag på nogen, at forslag til regionplantillæg rummede den mest vidtgående ændring og opblødning af stationsnærhedspolitikken siden genintroduktionen i Regionplan 1989. Ministeren tilsluttede sig det meste, men dog ikke alle elementer i forslaget.

Det fremgår af redegørelsen til forslag til regionplantillæg, at HUR har gennemført en indledende debatfase om regionplanrevision 2005, hvor 40 modtagne høringssvar vedrørte stationsnærhedsprincippet. Disse svar benyttes som indspil til regionplantillægget. Redegørelsen opsummerer, at 17 kommuner anbefaler en opblødning af stationsnærhedsprincippet, mens 2 er imod (dvs. at 31 af de daværende 50 kommuner hverken har ytret sig for eller imod). Desuden at 3 af de regionale enheder er for en opblødning, mens 1 er imod. Det fremgår også, at DSB har afgivet et høringssvar imod en opblødning. Desuden at en supplerende høring i sommerferien har givet høringssvar fra Frederiksborg Amt med et forslag om udvidelse / lempelse og 5 forslag fra kommuner i Frederiksborg Amt, der ønsker lempelse eller udsættelse, samt to private, der ønsker

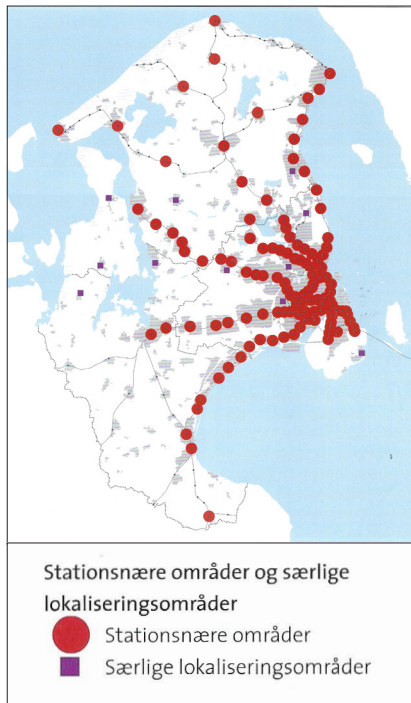


HUR: Forslag til Regionplantillæg 2003, forside

²⁰⁰ Jyllands-Postens kronik den 18. marts 2003.



Forslagets suppleringer af stationer og særlige lokaliseringsområder med 'stationsnære byggemuligheder'



Forslagets lokaliteter med 'stationsnære byggemuligheder'

skærpelse af stationsnærhedsprincippet.²⁰¹

Regionplantillægget har titlen '*Harmonisering og supplerung af stationsnærhedsprincippet*'.

I HUR's forslag til regionplantillæg om stationsnærhedspolitikken består harmoniseringen i:

Afstandskriterium ved afgrænsning af stationsnære områder. Afgrænsningerne inden for cirkelslag blødes op efter et såkaldt 'amøbeprincip', hvilket ifølge forslaget indebærer, at den konkrete afgrænsning visse steder kan strække sig længere end 1.000 m. Der skelnes ikke mellem lokaliseringsmuligheder inden for 500 m og inden for 1.000 m.

Stationer, som er omfattet. Alle stationer på det overordnede banenet har stationsnære lokaliseringsmuligheder, dvs. alle stationer betjent af metro, S-tog og regionaltoget frem til de fem købstæder. Denne del af harmoniseringen indebærer, at yderligere 14 stationer i Frederiksborg og Roskilde amter omfattes af stationsnærhedsbestemmelserne. Desuden – af mindre betydning – yderligere 12 stationer i centalkommunerne. Der skelnes ikke mellem knudepunktsstationer og øvrige stationer, og heller ikke mellem deres roller i forhold til 'regionale' og 'andre' erhverv.

Byfunktioner, som er omfattet. Såkaldt '*intensivt erhverv*' defineret som '*kontor- og serviceerhverv samt den del af industri- og fremstillingsvirksomhed, der har en arbejdskraftintensiv karakter, og som miljø- og bygningsmæssigt kan indpasses i de stationsnære områder*'. Boliger behøver ikke at blive lokaliseret stationsnært, men nye lokaliseringsmuligheder inden for de stationsnære områder kan kun realiseres som etageboliger og/eller tæt/lav boliger.

I HUR's forslag til regionplantillæg består suppleringen i

Stationer, som er omfattet. Stationer på lokalbanerne, der er beliggende i kommuncentre, udpeges som lokaliseringspunkter for afgrænsning af stationsnære områder på samme måde, som det er gældende for stationerne i Fingerbyen. Denne del af suppleringen indebærer, at Fredensborg, Græsted Syd, Gilleleje, Helsingør, Skævinge, Frederiksværk, Hundested og Hårlev stationer omfattes af stationsnærhedsbestemmelserne (i alt 8 lokalbanestationer).

Yderligere lokaliseringsområder. Kommuncentre uden stationer udpeges som lokaliseringsområder, der skal konkret afgrænses i regionplanen. Denne del af suppleringen indebærer, at byområder i Dragør by, Smørumnedre, Hørsholm by, Jægerspris by, Skibby by, Slangerup by, Kirke Hyllinge by og Jyllinge by får samme udbyg-

²⁰¹ HUR: Forslag til regionplantillæg 'Harmonisering og supplerung af stationsnærhedsprincippet – retningslinjer og redegørelse', august 2003, side 10.

ningsmuligheder som stationsnære arealer inden for Fingerbyen (i alt 8 byområder).

Yderligere lokaliseringsområder. Kommunerne må ikke stilles ringere end i den gældende regionplan. Det indebærer, at Glad-saxe Trafikplads og Rødovre Centrum fastholder deres status som særlige lokaliseringsområder med samme lokaliseringsmuligheder som stationsnære områder. Nærum Erhvervsområde tillægges som noget nyt samme status som særligt lokaliseringsområde (i alt 3 områder).

Forslaget viser, hvad der muligvis var at forvente ud fra rådets konstruktion som en slags 'borgmesterklub', hvor beslutninger kræver noget nær konsensus med tilslutning fra mindst 8 af rådets 11 medlemmer. Det, der kan opnås enighed om, er 'mindste fælles nævner' og 'ikke at blande sig i hinandens planlægning', hvilket må siges at være en negation af rådets opgave. Overordnet planlægning handler således grundlæggende om valg, prioriteringer og fravalg på tværs af amts- og kommunegrænser.

Væsentlige dele af forslagene tiltrædes af miljøministeren (Hans Chr. Smidt (V)), som fandt andre af regionplantillæggets forslag uacceptable. I Miljøministeriets indsigelse²⁰² hedder det, at miljøministeren godt kan tiltræde bestemmelserne, der giver kommunerne udvidede muligheder for at afgrænse de stationsnære områder, og dermed for at kunne anvise nye lokaliseringsmuligheder for de intensive byerhverv, herunder kontor- og serviceerhverv, mens ministeren finder, at væsentlige ændringer i udpegninger af nye stationsnære områder og andre lokaliseringpunkter for kontor- og serviceerhverv er en del af den samlede strategi for erhvervslokalisering i Hovedstadsregionen, og derfor ikke bør ske i et tillæg til regionplanen, men afvente den samlede planlægning for fornyelse af hovedstrukturen i forbindelse med revisionen af regionplanen i 2005. I skrivelsen nævnes, at der således i det fremlagte forslag til regionplantillæg er udpeget 33 nye stationer og 9 nye særlige lokaliseringsområder for kontor- og serviceerhverv.

Forhandlingerne mellem HUR og miljøministeren førte til, at miljøministeren udover princippet om 'amøbeafgrænsninger' også tiltrådte²⁰³, at stationsnærhedsprincippet gælder alle eksisterende og besluttede stationer på det overordnede banenet i Fingerbyen (S-banerne, Kystbanen, Vestbanen frem til Roskilde, Øresundsbanen og Metroen), og at der udover de to i forvejen udpegede særlige lokaliseringsområder også udpeges særlige lokaliseringsområder ved Nærum station, i Frederiksværk By og i Helsingør By. De to sidstnævnte ligger uden for Fingerbyen. Begrebet kundepunktsstationer fastholdes, og det tilføjes, at byfunktioner af regional ka-

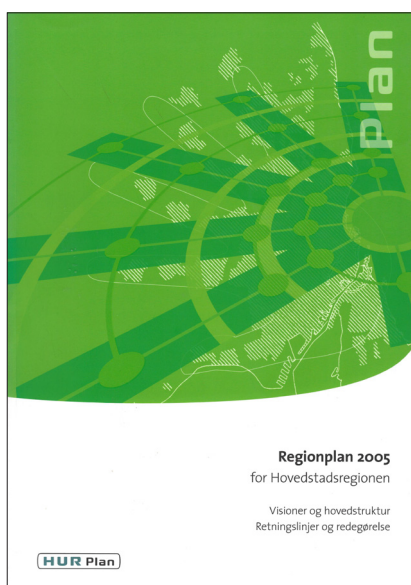
²⁰² Miljøministeriets skrivelse til HUR af 24. november 2003.

²⁰³ Miljøministeriets skrivelse til HUR af 14. april 2004.

rakter fortrinsvis søges lokaliseret stationsnært ved knudepunktstationerne. Desuden indgår det i retningslinjen, at lokaliseringen af de omfattede byfunktioner, som på grund af arealanvendelse, arbejdspladstæthed og besøgsmonster har en intensiv karakter, bør placeres i de stationsnære områder eller i de særlige lokaliseringsområder, og at lokaliseringen bør koncentrerer så tæt ved stationen / centralt i lokaliseringsområdet som muligt.²⁰⁴

Det bemærkes, at formuleringen nu er *'bør koncentrerer'* og at det i en anden af retningslinjerne hedder *'skal generelt etableres.....'*, altså begreber som *'bør'* og *'generelt'*. Regionplantillægget giver endvidere mulighed for, at *'kontor- og serviceerhverv af begrænset omfang og lokal karakter'* kan etableres overalt i byområderne.²⁰⁵

HUR's Regionplan 2005.



HUR: Regionplan 2005, forside

HUR's forslag til en ny samlet Regionplan 2005 svækker fingerbystrukturen ved at definere en regional hovedstruktur, som består af Fingerbyen og kommunecentrene uden for Fingerbyen.

Hvad angår stationsnærhedspolitikken bygger forslag til Regionplan 2005 videre på regionplantillægget fra 2004, men foreslår en række ændringer, hvoraf nogle er langt mere vidtgående end *'harmoniserings- og supplerings-tillægget'*.²⁰⁶

HUR ønsker således med forslag til Regionplan 2005 to alternative retningslinjer, som reelt helt eller delvis ophæver stationsnærhedspolitikken, sat til debat. I det ene alternativ foreslås, at afgrænsningen af håndfladen ændres, så grænsen flyttes fra Motorringvej 3 til Ring 3, samtidig med at det foreslås, at hele håndfladen skal opfattes som stationsnært område, dvs. at stationsnærhedsprincippet reelt ophæves i hele det indre storbyområde (håndfladen).²⁰⁷ Det andet alternative forslag vedrører revitaliseringen af ældre erhvervsområder. Det foreslås, at kommunerne i fingerbyen (dvs. både håndfladen og byfingrene) selv kan bestemme, hvilke erhvervsområder, der kan omdannes til mere intensive erhvervs- og byformål – boliger, kontor-, service- og lettere fremstillingserhverv – og i hvilket omfang. Forslaget ophæver således reelt stationsnærhedspolitikken.²⁰⁸

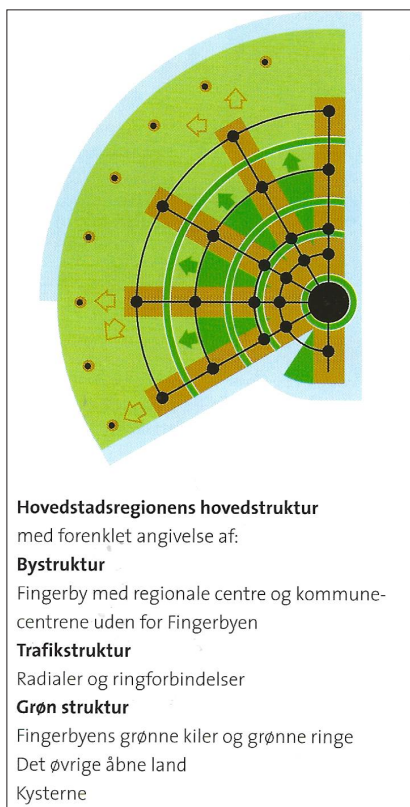
²⁰⁴ HUR: Regionplantillæg 'Harmonisering og supplerung af stationsnærhedsprincippet – retningslinjer og redegørelse', april 2004, side 5.

²⁰⁵ HUR: Regionplantillæg 'Harmonisering og supplerung af stationsnærhedsprincippet – retningslinjer og redegørelse', april 2004, side 6.

²⁰⁶ HUR: Forslag til Regionplan 2005, februar 2005, retningslinje 2.2.4 og 2.2.5, side 72-73 samt alternativ udformning af retningslinje 1.1.2 og retningslinje 2.2.8, side 363

²⁰⁷ HUR: Forslag til Regionplan 2005, februar 2005, alternativ udformning af retningslinje 1.1.2, side 363.

²⁰⁸ HUR: Forslag til Regionplan 2005, februar 2005, alternativ udformning af retningslinje 2.2.8, side 363.



HUR: Regionplan 2005, Hovedstruktur

Miljøminister var nu Connie Hedegaard (kons.). Miljøministerens indsigelse²⁰⁹ omfattede de to alternative udformninger af retningslinjerne om hhv. 'afgrænsning af håndfladen og hele håndfladen stationsnær' og 'revitalisering af ældre erhvervsområder'. Transport- og energiminister Flemming Hansen (kons.) støttede aktivt indsigelsen²¹⁰. Ministeren fastholdt indsigelsen mod de to alternativer som forudsætning for ophævelsen af den samlede indsigelse.

Stationsnærhedsbestemmelsen er fortsat '*bør lokaliseres*'²¹¹ og der er fortsat tale om '*amøbeafgrænsninger*'.

Forslaget til Regionplan 2005 indeholdt også en supplerende af de fem særlige lokaliseringsskemaer, som indgik i 2004-tillægget. Denne gang med yderligere fem områder i Hørsholm Midtpunkt, Lejre by, Kirke Hvalsø by, Viby by og Borup by²¹². Ved forhandlingerne fastholdt miljøminister Connie Hedegaard, at de fem områder, både de fire, som lå uden for Fingerbystrukturen, og Hørsholm Midtpunkt, skulle udtages af regionplanen.²¹³

Forslag til Regionplan 2005 indeholdt endelig en række retningslinjer med relation til debatten om udvikling og fornyelse af de erhvervsområder, som ligger ikke-stationsnært. En retningslinje fastslog, at ledigblevne industribygninger i alle erhvervsområder inden for Fingerbyen kan konverteres til kontor- og serviceerhverv forudsat, at det faktiske etageareal ikke forøges væsentligt.²¹⁴ Bestemmelsen skulle angiveligt forhindre en forslumning af regionens ældre erhvervsområder, bl.a. på Vestegnen²¹⁵, men er reelt en bombe under stationsnærhedspolitikken. Miljøministeren fastholdt derfor indsigelsen. Endelig indeholdt forslaget nogle bestemmelser for 7 konkrete erhvervsområder, der er beliggende langs Ring 3. Dels skal kommunerne, når der er truffet beslutning om en letbane på Ring 3 og placering af letbanens stationer, kunne afgrænse omdannelsesområder i de 7 erhvervsområder, og inden for disse områder kunne planlægge for en intensivering under hensyntagen til eksisterende produktionsvirksomheder. Dels skal kommunerne umiddelbart, dvs. inden en eventuel beslutning om letbanen, kunne påbegynde en zonerings inden for en zone på op til 500 m fra Ring

²⁰⁹ Miljøministeriets skrivelse til HUR af 27. april 2005.

²¹⁰ Transport- og energiminister Flemming Hansen anmodede i brev af 21. april 2005 miljøministeren om at gøre indsigelse mod HUR's regionplanforslag med henblik på at sikre et stærkt stationsnærhedsprincip. I begrundelsen hedder det: '*Den ændrede fortolkning af stationsnærhedsprincippet vil betyde en afgørende opkløbsning af princippet om stationsnær lokaliserings, som det daværende Hovedstadsråd indførte i 1989. De foreslåede nye retningslinjer for den stationsnære lokalisering vil medføre en byspredning, som erfaringsmæssigt har en betydelig trafikal effekt., idet potentielle brugere vil fravælge de kollektive trafikmidler. Effekten heraf er en større belastning af det overordnede vejnet og som konsekvens heraf forringet fremkommelighed. Revisionen af stationsnærhedsprincippet bryder med bestræbelserne på at sikre, at bymæssige funktioner, der genererer et øget behov for persontransport, lokaliseres stationsnært og dermed giver den bedste tilgængelighed til kollektive transportmidler. Desuden begrænser revisionen den enkelte borgers valgmuligheder, idet færre fremover vil have et reelt valg mellem kollektiv trafik og transport i egen bil.*'

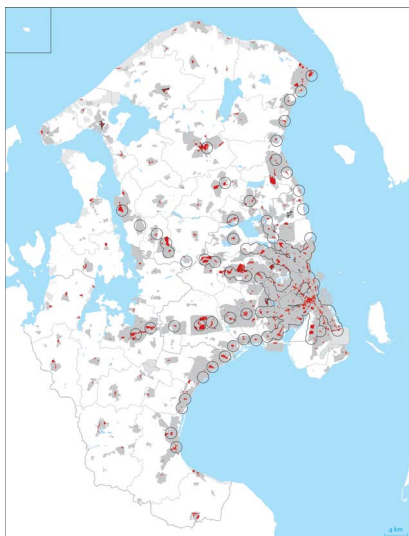
²¹¹ HUR: Forslag til Regionplan 2005, februar 2005, retningslinje 1.1.11, side 52.

²¹² HUR: Forslag til Regionplan 2005, februar 2005, retningslinje 1.1.13, side 51-52.

²¹³ Miljøministeriets skrivelse til HUR oktober 2005

²¹⁴ HUR: Forslag til Regionplan 2005, februar 2005, retningslinje 2.2.8, side 74.

²¹⁵ HUR: Forslag til Regionplan 2005, februar 2005. Visioner og hovedstruktur, side 25.



Retningslinjekort 2.2 i lokaliseringsplan af kontor- og serviceerhverv
 ■ Kontor- og serviceerhverv (Baggrunden for afgænsningen fremgår af redegørelsen)
 ○ Stationsnært område
 ● Særligt lokaliseringsområde

HUR: Regionplan 2005, Lokalisering af kontorerhverv

3 og fastlægge bestemmelser med henblik på at begrænse fremtidig lokalisering af virksomhedstyper, der kunne skabe konflikter i forhold til lokaliseringen af intensivt erhverv i de kommende omdannelsesområder.

På baggrund af indsigelsen fra miljøministeren²¹⁶ blev der nedsat en fælles arbejdsgruppe mellem Skov- og Naturstyrelsen og HUR, som drøftede mulige løsninger på problemstillingerne i forbindelse med omdannelsen af ældre erhvervsområder og stationsnærhedspolitikken. I arbejdsgruppen foreslog Skov- og Naturstyrelsen en ny retningslinje, som kunne erstatte regionplanforslagets retningslinje om, at ledigtblevne industribygninger i alle erhvervsområder inden for Fingerbyen kan konverteres til kontor- og serviceerhverv samt retningslinjerne om omdannelse af de syv konkrete erhvervsområder langs Ring 3. Den nye retningslinje giver kommunerne, som er berørte af Ring 3, mulighed for allerede inden, der er truffet beslutning om en letbane på Ring 3, at planlægge for omdannelsen af de 7 konkrete erhvervsområder. Formålet er at styrke grundlaget for anlæg og drift af en skinebåren kollektiv trafikforbindelse i Ring 3 og at skabe byområder af høj kvalitet til erhvervs-, bolig- og rekreative formål. Retningslinjen giver mulighed for at planlægge for en intensiveret anvendelse ved de forudsatte standsningssteder, forudsat at det indgik i en samlet planlægning for hele området, hvor intensivering blev modsvaret af mere ekstensiv anvendelse og udnyttelse i andre dele af området eller konvertering til boligformål.



Samarbejdsprojekt mellem Miljøministeriet, Erhvervsknudepunktet Københavns Vestegn og HUR

Forslaget blev taget godt imod af såvel HUR-rådet som Vestegnsborgmestrene²¹⁷ og indarbejdet i den endelige Regionplan 2005. Retningslinjerne blev efterfølgende fastholdt i det første landsplandirektiv for hovedstadsområdet planlægning, Fingerplan 2007. Med principaftalen i juni 2013 mellem staten, Region Hovedstaden og 10 kommuner om anlæg og drift af en letbane på Ring 3 blev retningslinjerne overflødige, idet de kommende letbanestandsningssteder blev optaget på listen over stationer, som er omfattet af stationsnærhedspolitikken, således som det fremgår af Fingerplan 2013 og Fingerplan 2017.

Endelig indeholdt HUR's forslag til Regionplan 2005 nogle mindre dramatiske retningslinjer, som skulle sikre Universitetsparken / Nørre Campus og DTU-området i Lundtofte fortsatte udviklingsmuligheder. Også de blev videreført i Fingerplan 2007.

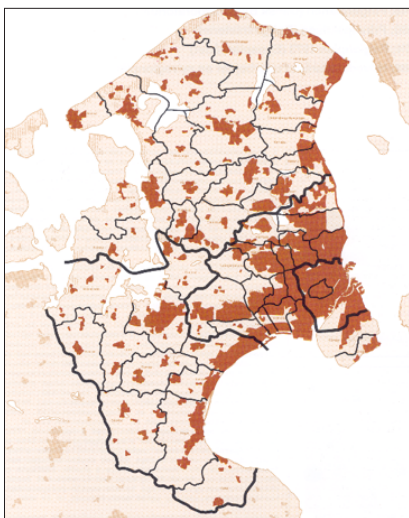
Opblødningen af stationsnærhedspolitikken fra regionplantillægget fra 2004 blev således videreført i HUR's Regionplan 2005,

²¹⁶ Miljøministeriets skrivelse til HUR af 27. april 2005.

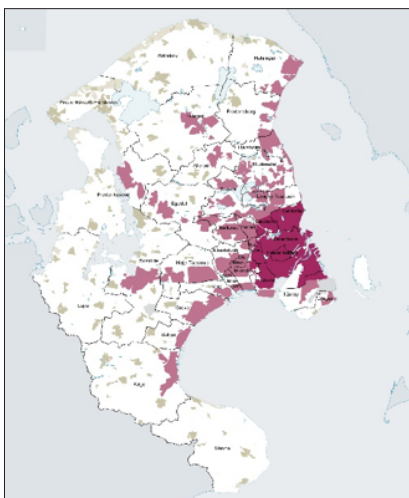
²¹⁷ I Vestegnssamarbejdets Årsberetning 2007 skriver formanden for Vestegnssamarbejdet og borgmester i Ishøj Ole Bjørstorp under overskriften 'masser af succes': 'For det andet har vi fået konkret indflydelse på en række felter. F.eks. har vi i et tæt samarbejde med Miljøministeriet haft indflydelse på de overordnede rammer for planlægningen. Det gælder bl.a. i forbindelse med der såkaldte stationsnærhedsprincip, som vi har fået justeret.'



Planlovens kapitel om Hovedstads-
områdets planlægning



Før kommunalreformen 2006
Hovedstadsområdets 50 kommuner



Efter kommunalreformen 2006
Hovedstadsområdets 34 kommuner

men der skete ikke som ønsket af HUR yderligere opblødning af stationsnærhedspolitikken.

Kommunalreformen 2006

Inden HUR endeligt kunne vedtage Regionplan 2005, stod det klart, at HUR ville blive nedlagt som følge af den forestående kommunalreform, og at staten ville blive ansvarlig for den overordnede planlægning i hovedstadsområdet. På myndighedsplan ville planlægningen alene blive et anliggende mellem de 34 hovedstadskommuner og staten.

Internt i regeringen var der stor fokus på, hvordan den statslige opgave med den overordnede planlægning i hovedstadsområdet skulle varetages. Spørgsmålet blev behandlet i en tværministeriel arbejdsgruppe forud for behandlingen i regeringens Økonomiudvalg. Et lovudkast blev sendt i høring, hvor retningslinjerne for hovedstadsområdets planlægning alene skulle fremgå af loven, dvs. med relativt detaljerede lovbestemmelser. På baggrund af reaktioner fra bl.a. KL, som fandt lovmodellen rigid og – på linje med Miljøministeriets position - ønskede en mere planlægningsorienteret model, endte planloven op med et særligt hovedstadskapitel, hvor der fastlægges bestemmelser om, inden for hvilke rammer miljøministeren i et landsplandirektiv kan fastlægge mere detaljerede principper for byudvikling, rekreative hensyn mv. Planloven bestemmer bl.a., at fingerbystrukturen skal videreføres.

Forslag til ny planlov med hovedstadskapitel blev fremsat i Folketinget februar 2005²¹⁸ og vedtaget juni 2005²¹⁹. De overordnede principper blev første gang konkretiseret i Fingerplan 2007 – landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning.

Den ansvarlige minister for landsplandirektivet var miljøminister Connie Hedegaard (kons.), som også havde været ansvarlig minister ved behandlingen af HUR's forslag til Regionplan 2005 og ved behandlingen af planlovsændringerne.

Connie Hedegaard holdt på de konservatives Landsråd i september 2004 en tale, hvis indhold illustrerer den daværende miljøministers indgang til opgaven. Hun indledte talen således: *'Egentlig sammenfattes den konservative udfordring i slogan'et: Mod til at skabe sammenhæng. Er vi tro mod det, vil vi aldrig kunne deltage i konkurrence om, hvem der vil gøre mest for alle. Det slogan forpligter os. Til at turde prioritere. Til at sætte proportioner på tingene. Til at lede – og ikke lefle.'*²²⁰ Det gjaldt også planlægnin-

²¹⁸ Lovforslag L 93, Folketinget 2004-05 (2.samling): Forslag til Lov om ændring af lov om planlægning (Udmøntning af kommunalreformen).

²¹⁹ Lov nr. 571 af 24.6.2005.

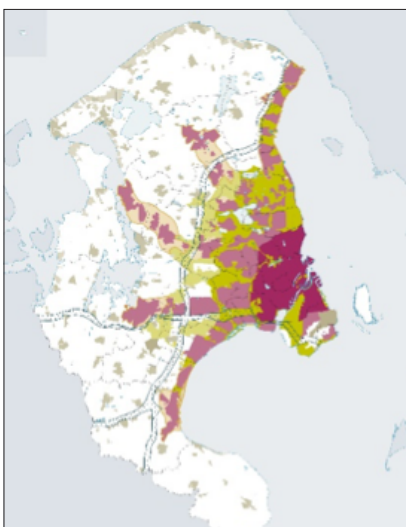
²²⁰ Connie Hedegaards tale ved de konservatives Landsråd 2004.

gen: *'Prøv lige for Jeres indre blik, at se et typisk dansk landskab. Fladt, velordnet, ingen skyskrabere, kun kirketårnet rager op, opdelingen mellem land og by er tydelig. Jamen, heller ikke det syn, kommer af sig selv. Også det er resultat af vilje – politisk vilje til fornøden regulering og planlægning. Det er ikke særligt liberalt – nej, det er konservativt. Tænk for eksempel på Solkysten, og se hvad der sker, når markeds kræfterne hersker. Et lille land må have en stærk planlægning – og mod til at håndhæve reglerne. Også i byerne. Ja, sågar også i Horsens – Og ja, det var en kommentar til det Bilka-byggeri, som Højesteret har erklæret ulovligt.'*²²¹

Fingerplan 2007 – landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning



Fingerplan 2007, forsiden



Fingerbystrukturen. Hovedstadsområdets fire geografiske delområder

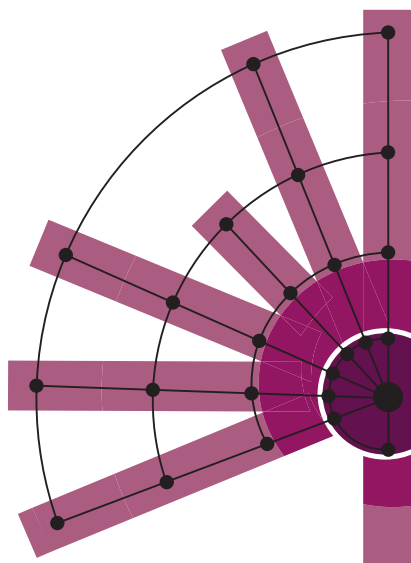
Modet til at skabe sammenhænge, til at turde prioritere, at lede og ikke lefle, og således en grundlæggende forståelse for den overordnede planlægnings rolle, prægede også ministerens tilgang til arbejdet med at konkretisere planlovens overordnede principper for hovedstadens planlægning i et landsplandirektiv. Opgaven havde sine udfordringer. HUR havde med partifælden Mads Lebech som formand med regionplantillægget fra 2004 i forståelse med hendes forgænger som miljøminister fra regeringssamarbejdspartneren Venstre - og netop fastholdt i Regionplan 2005 - blødt meget væsentligt op for principperne i stationsnærhedspolitikken. Umiddelbart efter gik processerne med det første landsplandirektiv i gang.

Skov- og Naturstyrelsen indledte arbejdet med besøg i kommunerne, udarbejdede et udkast til forslag til Landsplandirektiv, som blev drøftet i en ny runde med kommunerne samlet i relevante grupper, inden ministeren kaldte alle hovedstadsborgmestrene til konference på Børsen og efterfølgende udsendte forslag til Fingerplan 2007 med politisk redegørelse og analyser samt en pixi-udgave målrettet kommunalbestyrelsesmedlemmer. Forslaget havde inden da været grundigt behandlet i regeringens Ø-udvalg og udeståender – læs stationsnærhedspolitikken – blev direkte afhandlet med indenrigsminister Lars Løkke Rasmussen, der som ansvarlig for kommunalreformen var tæt inde over de væsentligste følgelove, herunder planloven og landsplandirektivet for hovedstadsområdets planlægning.

I forordet til Fingerplan 2007 skriver miljøminister Connie Hedegaard om stationsnærhedspolitikken:

'Uanset hvordan vi vender og drejer det, kommer vi ikke uden om, at det nu engang er en af planlægningens væsentlige opgaver at få placeret store bygninger med mange arbejdspladser eller besøgende trafikalt fornuftigt, - og mange års undersøgelser taler

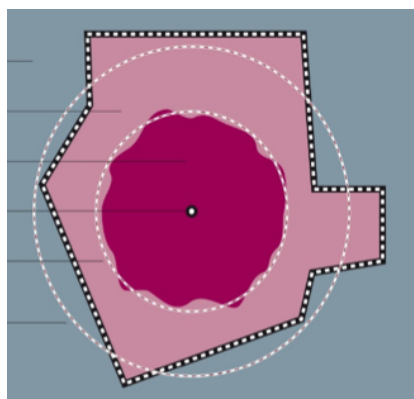
²²¹ Connie Hedegaards tale ved de konservatives Landsråd 2004.



Principdiagram
Banebetjente byfingre,
tværgående forbindelser,
stationsnærhed og knudepunkter
Fingerplan 2007

deres tydelige sprog: Jo nærmere på en station et byggeri ligger, jo flere bruger den kollektive transport og jo mindre trængsel er der på vejnettet. Stationsnærhed reducerer myldretidstrafikken på vejene, men det forudsætter gangafstande inden for 600 meter fra en station, hvis flere af os skal opleve den kollektive transport som en bedre transportmulighed end bilen. Det er min klare opfattelse, at det med Fingerplan 2007 er lykkedes at skabe en fleksibel og dynamisk udformning af princippet om miljørigtig lokalisering, som kommunerne kan anvende til at skabe tiltalende bymiljøer med masser af liv.’²²²

Ministeren var optaget af, at stationsnær lokalisering skulle være en politik *’af gavn og ikke blot af navn’*, således som den var blevet i den gældende regionplan og i kommuneplanerne med meget vide såkaldte amøbeafgrænsninger. I den kommunale planlægning rakte de såkaldte *’amøber’* i flere tilfælde op til mere end 1,5 kilometer fra stationerne. Derudover var der udpeget en række *’særlige lokaliseringsområder’*. Ministeren interesserede sig for den faglige viden på området, og undersøgelser talte et klart sprog. De trafikale effekter rakte kun op til 600 meter fra en velbetjent station. Fingerplan 2007 indeholdt et opslag med 11 eksempler på meget vide afgrænsninger i den kommunale planlægning. Langt hovedparten af de stationsnære byggemuligheder i gældende kommuneplaner lå længere end 600 meter fra stationerne. Nybyggeri her, ville ikke fremme en trafikal adfærd med større andele til den kollektive transport.

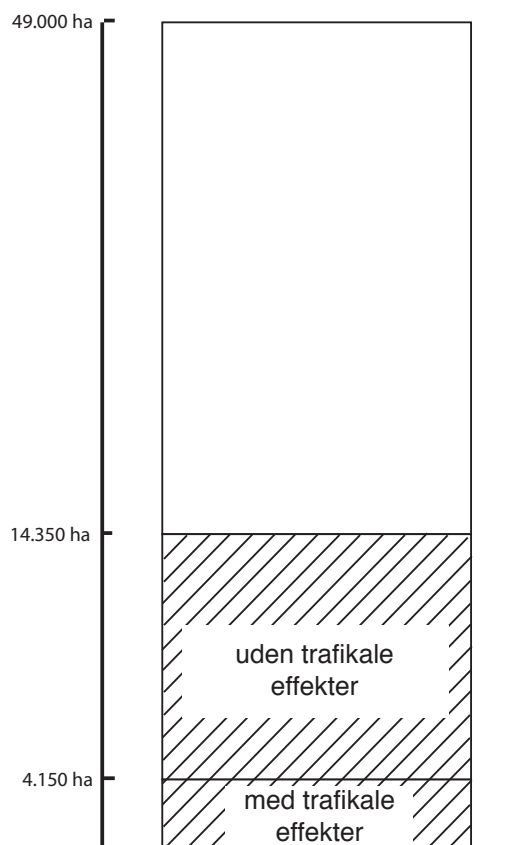


Principper for afgrænsning af
stationsnære kerneområder og
stationsnære områder
Fingerplan 2007

Ministeren og ministeriet var opsat på, at der skulle strammes op på stationsnærhedspolitikken for at sikre de tilsigtede effekter. På den anden side ville det være politisk umuligt på det tidspunkt helt at afskaffe de afgrænsningsmuligheder for stationsnære områder, som kommunerne netop havde fået mulighed for og netop havde implementeret i deres kommuneplaner.

Løsningen blev at skelne mellem et stationsnært kerneområde og det stationsnære område uden for kerneområdet. De stationsnære kerneområder skulle på grundlag af en sammenfattende planlægning afgrænses i kommuneplanerne inden for gangafstande fra stationerne på op til 600 meter. Inden for disse stationsnære kerneområder var det umiddelbart muligt at lokalisere kontorbygninger og andre arbejdsplads- eller besøgsintensive byfunktioner. Kommunerne kunne fortsat afgrænse stationsnære områder med udgangspunkt i 1.000 meter cirkler (i byfingrene 1.200 meter efter ønske fra Lars Løkke Rasmussen), men forudsætningen for lokalisering af kontorbygninger og andre arbejdsplads- eller besøgsintensive byfunktioner blev, at kommunerne skulle redegøre for supplerende virkemidler, som kunne sikre en trafikal adfærd svarende til, hvis

²²² Fingerplan 2007. Miljøministerens forord, side 6.



Det samlede byområde i Hovedstadsområdet. Arealer afgrænset i kommuneplanerne som stationsnære områder er vist med skravering.

Kilde: Fingerplan 2007

den pågældende byfunktion lå tæt ved stationen. Det kunne være maksimumnormer for antal parkeringspladser, som så igen forudsatte forskellige former for 'mobility management', hvis en rimelig tilgængelighed med kollektiv transport skulle sikres. Løsningen gav mening rent fagligt, og ville, hvis den blev ført ud i livet – og ikke kun i planerne – give trafikale effekter. Den kunne samtidig muligvis bane vejen for, at de stationsnære områder uden for kerneområderne ad åre kunne afskaffes, idet stramme parkeringsnormer ville være vanskelig at implementere i omegnskommunerne.

Den valgte løsning skulle også tage højde for problemstillingerne i forbindelse med omdannelse og fornyelse af de mange erhvervsområder, som lå ikke-stationsnært. Det skete ved at undtage mindre kontorbygninger med færre end 1.500 etagemeter fra at være omfattet af stationsnærhedspolitikken, og ved at videreføre de særlige regler for omdannelsen af 7 konkrete erhvervsområder langs med Ring 3. Ved at undtage kontorbygninger med færre end 1.500 etagemeter reducerede man ifølge erfaringerne antallet af nybyggede kontorbygninger, som var omfattet af stationsnærhedspolitikken til det halve, samtidig med at 85% af kontorarealet – og dermed af arbejdspladserne – fortsat var omfattet af stationsnærhedspolitikken. Kommunerne kunne således fremover planlægge for de mange mindre og mellemstore kontorbygninger overalt i by- og erhvervsområderne uden at det afgørende ville påvirke det samlede trafikbillede.

Fingerplan 2007 fastlagde samtidig, at rækkefølgeinstrumentet skulle bruges til at fremme udbygningen af stationsnære områder og omdannelse af områder, som er velintegrerede i byen, på bekostning af udvikling andre steder.

Udpegningerne af særlige lokaliseringsområder ved busknodepunkter, som i Regionplan 2005 havde samme status som stationsnære områder, blev ikke videreført. Som følge af principaftalen om Cityringen og udbygning i Nordhavn blev der indføjet en særrregel om udbygning af ikke-stationsnære områder i de indre dele af Nordhavn. Særreglen for udbygning af DTU-området i Lyngby blev videreført og høringsperioden gav anledning til yderligere en særrregel for forskerparken Scion DTU i Hørsholm, med mulighed for ny planlægning af restrummeligheden i gældende lokalplan. De to sidstnævnte særrregler tilføjede ikke nye byggemuligheder.

Med den daværende miljøministers fokus på videnbaseret politik og på, at stationsnærhedspolitikken skulle sikre trafikale effekter, var der i styrelsens faglige enhed i 2007 en forventning om, at man efter en årrække kunne lægge op til en fornyet politisk vurdering af, om det ikke var hensigtsmæssigt og politisk farbart helt at fjerne eller yderligere reducere planlægningsmulighederne i de stationsnære områder uden for kerneområderne. Denne forventning fik

næring af: 1) de voksende trængselsproblemer og udfordringerne fra trafikens klima- og miljøbelastning ville skabe øget fokus på stationsnærhedspolitikken direkte effekter, og effekter i forhold til at fastholde en høj mobilitet ved eventuel indførelse af kørselsafgifter eller betalingsring, 2) maksimum normer for antal parkeringspladser ved virksomheder, som lå langt fra en station, ville næppe være hverken hensigtsmæssige eller populære, 3) stationsnærhedspolitikken regulerer erfaringsmæssigt blot lokaliseringen af 10-11 store kontorarbejdspladser om året uden for centralkommunerne. Kommunerne ville derfor ad åre erfare, at der var rigeligt med byggemuligheder inden for de stationsnære kerneområder, og 4) udsigterne til en kommende letbane på Ring 3 kunne forventes at skabe voksende interesse blandt Ring 3-kommunerne for gennem stationsnærhedspolitikken at understøtte økonomien i letbanen.

Fingerplan 2013



Fingerplan 2013, forsiden

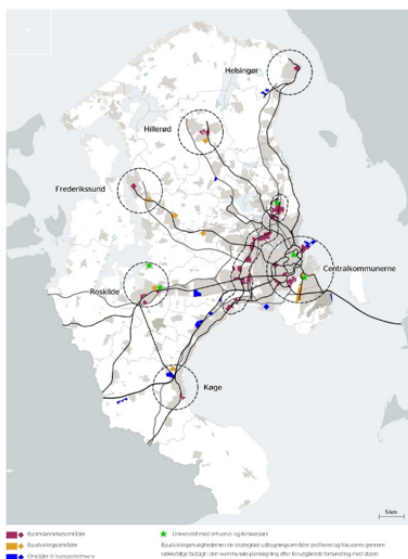
Under Connie Hedegaards afløser som miljøminister Karen Ellemann (V) blev i 2011 igangsat et arbejde med revision af Fingerplanen. I mellemtiden var Miljøministeriets ledelse skiftet ud, herunder også i den ansvarlige styrelse. Et debatoplæg blev udsendt i foråret 2011. I forordet skriver ministeren, at hun *'lægger vægt på, at kommunerne sikres størst muligt handlefrihed,'* og at *'skabe nye og flere muligheder for at lokalisere større kontorarbejdspladser'.*²²³ Det sidste til trods for, at det i forordet understreges, at *'Fingerplan 2007 blev udarbejdet under højkonjunktoren og fastlægger rammer for de kommende årtiers byudvikling. I de kommende år kan vi forvente en lavere byggeaktivitet,'* og til trods for, at undersøgelser viste, at der var et omfattende overudbud af stationsnære byggemuligheder sammenholdt med den hidtidige byggeaktivitet.²²⁴ Under valgkampen i august 2011 erklærede ministeren, at hun ville fjerne barriererne i Fingerplanen og sikre 5.000 nye arbejdspladser i Risø 6- 7 km nord for Roskilde.²²⁵

Regeringen skiftede, og Ida Auken (SF) overtog som ny miljøminister arbejdet med revision af Fingerplanen. Ministeriets ledelse fortsatte uanfægtet af regerings- og ministerskifte Fingerplanrevisionen i samme retning som under den forrige minister med en opblødning af stationsnærhedspolitikken som den overordnede mission. I sommeren 2012 lovede Naturstyrelsens ledelse bl.a. Helsingør Kommune, at kommunen ville få nye stationsnære byggemuligheder ved de fem nær- og lokalbanestationer, som lå inden for byfingeren.

²²³ Miljøministeriet, Naturstyrelsen: 'Debatoplæg – forslag til Fingerplan 2012 – landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning', 2011.

²²⁴ Miljøministeriet, Naturstyrelsen: 'Debatoplæg – forslag til Fingerplan 2012 – landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning', 2011, side 9.

²²⁵ TV2 Lorry og Altinget, 23. og 24. august 2011.



Fingerplan 2013, strategikort

Trods en fra ministeren klart markeret interesse for en stationsnærhedspolitik med trafikale effekter²²⁶ fik ministeren af sit embedsværk i slutningen af november 2012 forelagt et Forslag til Fingerplan 2013, som tværtimod gav stationsnære byggemuligheder ved 12 stationer på lokal- og nærbanerne inden for Fingerbyen og ved flere udvalgte busknodepunkter, og desuden reviderede de hidtidige krav til planlægning for kontorbyggeri i de stationsnære områder uden for kerneområderne, således at der var friere fortolkningsmuligheder. Ministeren var under tidsmæssigt pres fra kommunerne, som for længst var i gang med deres kommuneplanrevisioner 2013, og havde derfor reelt kun et valg mellem en stationsnærhedspolitik med embedsværkets ændringer, som ville udhule stationsnærhedspolitikken trafikale effekter på tværs af ministerens erklærede politik, eller at fastholde den hidtidige udformning af stationsnærhedspolitikken. Ministeren valgte det sidste.

Ved forelæggelsen for ministeren af Forslag til Fingerplan 2013 havde Naturstyrelsens direktion bevidst²²⁷ undladt at gøre opmærksom på, at der i forslaget var foretaget ændringer i stationsnærhedspolitikken i forhold til Fingerplan 2007, således som det ellers er god embedsmandsskik. Det måtte 'en stemme udefra' gøre ministeren opmærksom på.²²⁸ Ministeren valgte efterfølgende at skille sig af med først sin departementschef og siden vicedirektøren på planområdet²²⁹. Det skyldtes formentlig adskillige tilsvarende sager, hvor embedsværket ikke leverede i overensstemmelse med ministerens politiske udmeldinger.²³⁰

De uændrede regler betød, at det også omkring standsningsstederne på letbanen på Ring 3 blev muligt at afgrænse stationsnære områder uden for kerneområderne. Det var i modsætning til tidligere udmeldinger til kommunerne fra Naturstyrelsen før ledelsesskiftet. Når Naturstyrelsen tidligere havde meldt ud, at der alene ville kunne afgrænses stationsnære kerneområder ved letbanens standsningssteder, var det dels, fordi der ikke var erfaringer omkring de

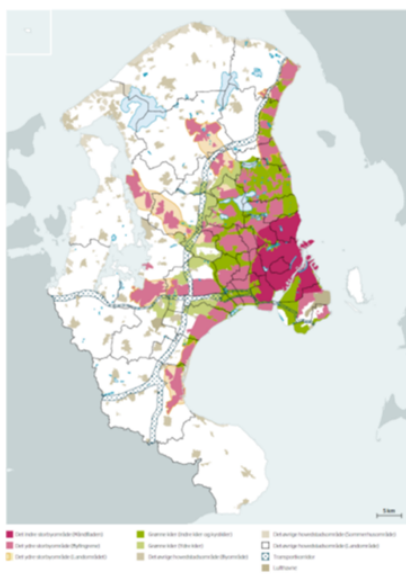
²²⁶ Bl.a. SF's bypolitiske oplæg 'Bypolitik – bæredygtige byer skaber grøn vækst' (uden dato og uden paginering).

²²⁷ Direktionsrettet notat af 20. november 2012 om 'ændringer' i forhold til Fingerplan 2007, som forelægges til ministerens godkendelse, omtaler ikke ændringerne i stationsnærhedspolitikken i Forslag til Fingerplan 2013.

²²⁸ Mail af 20. november 2012 fra lektor Per Homann Jespersen, RUC til ministeren. PHJ havde som medlem af Trængselskommissionen på et arbejds møde med deltagelse af Naturstyrelsen fået præsenteret det Forslag til Fingerplan 2013, som blev forelagt ministeren, herunder de omfattende ændringer i stationsnærhedspolitikken.

²²⁹ At vicedirektøren forfulgte egen dagsorden gav sig yderligere udslag i, at han efter at være blevet underkendt af ministeren tilsidesatte tidsfrister sat af Miljøministeriets departement og selv arbejdede videre med en såkaldt Covernote til regeringens ØU-udvalg, hvor han ikke blot fremlagde ministerens beslutning om at fastholde stationsnærhedspolitikken, men bragte sidestillet sin egen model for ændring af stationsnærhedspolitikken på banen. Inden vicedirektøren skulle fratræde, blev hans afløser som vicedirektør på planområdet langtidssygemeldt, og da SF – og dermed Ida Auken – trådte ud af regeringen samme dag, som personalet i Naturstyrelsen var blevet orienteret om, at vicedirektøren skulle fratræde, fortsatte vicedirektøren yderligere en periode.

²³⁰ På SF's landsmøde i april 2012 sagde Ida Auken ifølge Altinget: 'Vi har arvet et embedsapparat, der i ti år blev kørt af de borgerlige. Vi kommer ind med friske øjne og siger: 'Hvorfor skal tingene køre på den måde?' Vi tør godt gå ind og sætte os i regeringsstolene og sige: 'Jeg er da ligeglad med, at du er departementschef. Det er mig, der er minister. Gå væk.' Ministerens problemer med ledende embedsmænd i Miljøministeriet er desuden bl.a. omtalt i Altinget 17. december 2012, Politiken den 2. februar 2013 og LandbrugsAvisen 7. januar 2014.

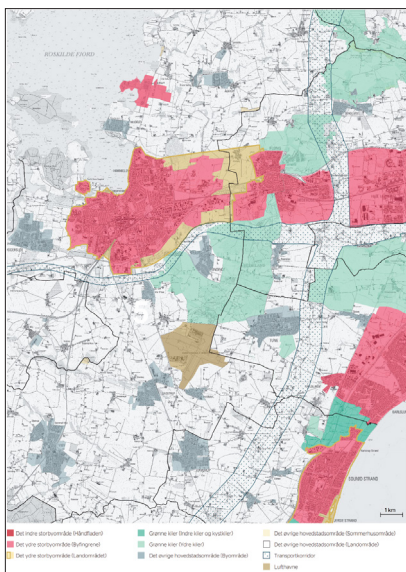


Fingerplan 2013. Kortbilag A.

trafikale effekter af lokalisering nær letbanestop, og dels fordi der ikke var historiske begrundelser i form af fortidens vide amøbeafgrænsninger, således som det var tilfældet omkring de stationer på det overordnede banenet, som indgik i Fingerplan 2007. Afgrænsningen af stationsnære områder ved letbanestoppene var således en ny opgave. Det var indtrykket, at kommunerne var indstillet på de snævrere afgrænsningsmuligheder, hvilket også giver sig udtryk ved, at flere – men ikke alle - kommuneplaner efterfølgende alene har afgrænset stationsnære kerneområder ved de kommende standsningssteder på letbanen.

Ministeren fik således hverken forelagt mulighed for stillingtagen til, om de hidtidige regler for lokalisering i de stationsnære områder uden for kerneområderne skulle fastholdes, eller om regler for lokalisering i de stationsnære områder uden for kerneområderne skulle gælde ved standsningssteder på den kommende letbane på Ring 3.

Risø Park i Fingerplan 2013



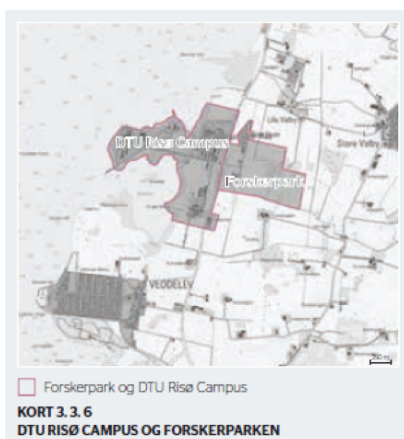
Fingerplan 2013.
Kortbilag A med zoom på Roskilde-fingeren, DTU Risø Campus og Risø Park.

Stationsnærhedspolitikken består ikke kun af regler for udbygning af de stationsnære områder, men også af regler for de ikke-stationsnære områder. Der skal selvfølgelig være et politisk råderum for særregler i de tilfælde, hvor helt særlige forhold gør sig gældende. Det gælder f.eks. muligheden for at udvide de eksisterende regionshospitaler, som af historiske grunde er ikke-stationsnært beliggende. Der er næppe en byfunktion, hvor stationsnær lokalisering giver større mening end, når det gælder regionshospitalerne. Men uheldigvis ligger de fleste regionshospitaler i hovedstadsområdet ikke-stationsnært. De skal selvfølgelig have muligheder for tilbygninger og udvidelser, så en særregel er i dette tilfælde rimelig og nødvendig.

Når Fingerplan 2013 giver omfattende byggemuligheder til arealintensive byfunktioner på et ca. 50 ha. stort areal kaldet Risø Park 6 til 7 km nord for Roskilde station, er det imidlertid den mest markante afvigelse fra fingerbystrukturen og stationsnærhedspolitikken siden fingerbystrukturen blev genintroduceret og det moderne stationsnærhedsprincip introduceret i Regionplan 1989.²³¹

Den planlægningsmæssige løsningsmodel i Fingerplan 2013, hvor Roskilde-fingeren udvides til også at omfatte Risø-området, går imod alle hidtidige fortolkninger af fingerbystrukturen, og indebærer yderligere en særregel i forhold til stationsnærhedspolitikken.

²³¹ Det ca. 50 ha store areal blev regionplanlagt i starten af 1990'erne og er udlagt til lokale, ekstensive erhvervsformål i overensstemmelse med dets beliggenhed uden for byfingrene ('det øvrige hovedstadsområde'). Det har siden ligget ubebygget i landzone.



Fingerplan 2013
DTU Risø Campus og Risø Park

Det er en politisk vurdering og beslutning, om argumenterne for at placere en forskerpark med det givne omfang og de givne funktioner det pågældende sted er så stærke, at det skal tilsidesætte de overordnede, velbegrundede regionale hensyn, som planlovens og Fingerplanens bestemmelser er udtryk for. Den politiske beslutning bør imidlertid ske på et oplyst grundlag.

Fingerplan 2013 giver mulighed for, at der på DTU Risø Campus kan opføres i alt 230.000 etagemeter til *'produktion, forskning og udvikling samt hertil knyttet administration inden for clean tech med relationer til DTU Risø Campus, herunder etableres større kontorbygninger med mere end 1500 etagemeter inden for en ramme op til 75.000 etagemeter.'* Desuden fælles faciliteter inden for en ramme på 30.000 etagemeter.²³² Fuldt udbygget vil Risø Park således have samme størrelse, som en fuldt udbygget Forskerpark i Hørsholm, som har været under udbygning siden 1962 og i dag kun er godt og vel halvt udbygget. Der gives således omfattende byggemuligheder til intensive erhvervsformål, som synes at række langt videre end, hvad der kan argumenteres for ud fra et specifikt stedbundet potentiale, som f.eks. vindtunnel og andre testanlæg. Samarbejde og synergimuligheder mellem berørte forskningsmiljøer inden for 'clean tech' er knapt så stedbunden til en konkret lokalitet, men til regionen, idet samarbejdet forudsættes at omfatte forskningsmiljøer også på DTU Lyngby og RUC samt andre miljøer i hovedstadsområdet. I Fingerplan 2013 er anvendelsesbestemmelserne tilmed udformet så rummelige, at det f.eks. formentlig vil være muligt, at placere en af vindmøllegiganternes hovedsæder i Risø Park, uanset at der i givet fald primært er tale om administrative funktioner.



Risø set fra Roskilde Fjord. Arealerne til Risø Park er markerne øst for Frederiksborgvej.

Der er tale om ihærdigt lobbyarbejde fra Roskilde Kommune, DTU Scion og DTU, og dårligt embedsmandsværk fra Miljøministeriets og Naturstyrelsens side. Skulle planlægningsovervejelser have indgået i den politiske beslutningsproces, burde det på et tidligt tidspunkt være gjort klart for de berørte ministre, at den af Roskilde Kommune og DTU Scion ønskede Forskerpark var i strid med planlovens bestemmelser for hovedstadsområdet, således at fravigelsens omfang blev tydelig, og således at alternative fysiske og juridiske løsningsmodeller blev belyst. En alternativ fysisk løsning kunne have været en opsplitning på flere lokaliteter, hvor f.eks. alene funktioner knyttet til de nuværende eller kommende særlige testfaciliteter blev lokaliseret ved Risø, mens øvrig forskning og administration inden for 'clean tech' blev lokaliseret ved Trekroner station nær RUC og/eller ved DTU Lyngby. Et sådant alternativ

²³² Fingerplan 2013 – landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning, § 14, side 7.



indgik ikke i det politiske beslutningsgrundlag²³³, ligesom det ikke fremgik, at der allerede var påbegyndt en overflytning af forskningsmiljøerne fra DTU Risø til DTU i Lyngby²³⁴. En anden fysisk mulighed var at reducere projektet, så det fik en mere lokal karakter og faldt ind under ministerens beføjelser til at foretage mindre betydende fravigelser fra planlovens bestemmelser, i dette tilfælde om byudvikling uden for byfingrene. Et juridisk alternativ kunne have været en anlægslov, som imidlertid forudsætter en investor, som er villig til at byggemodne arealet og stå for opførelsen af en første etape. Opfyldningen i Nordhavn er et eksempel på en anlægslov lignende lov, som muliggør et projekt, som er i strid med planloven.

I stedet blev Fingerplanens bestemmelser præsenteret som en barriere for etablering af 5.000 grønne arbejdspladser, hvor en mindre ændring kunne fjerne barrieren.²³⁵

Den juridiske løsning i Fingerplan 2013, hvor Roskilde byfingeren udvides, så den mod nord er 2-3 gange tykkere end, hvad der hidtil er set i regionen, forekommer dybt problematisk, idet den undergraver planlovens hovedbestemmelser om hovedstadsområdets planlægning²³⁶. I sin konsekvens indebærer løsningen, at en byfinger vil kunne være op til 14 kilometer tyk, hvis den havde samme udposning mod syd. Løsningen med en tyk byfinger kan tilmed ikke stå alene, men skal suppleres med en særregel i forhold til reglerne om stationsnær lokalisering. Med en afstand til nærmeste stationer på 6 til 7 km burde også den del af løsningen forudsætte helt exceptionelt tungtvejende grunde, hvor alternative løsninger indgik i afvejningen.

Planlovens hovedstadskapitel fastslår helt overordnet, at *'hovedprincipperne i den overordnede fingerbystruktur videreføres. Byudvikling af regional betydning skal koordineres med udbygning*

²³³ Ved forelæggelsen for ministeren hedder det: *'Parterne bag projektet vurderer dog, at synergieffekten mellem forskning og erhverv kun kan opnås ved placering ved DTU Risø. Økonomi- og Erhvervsministeriets vurdering bakker op herom'* og i det vedhæftede notat fra Naturstyrelsen hedder det: *'Ifølge Økonomi- og Erhvervsministeriet vil projektets succes være afhængig af en placering i umiddelbar tilknytning til de eksisterende forskningsinstitutioner på Risø.'* Problemet er, at der ikke er belæg for disse udsagn i Økonomi- og Erhvervsministeriets notat af 28. juni 2011. Heri hedder det: *'Forskerparken, samspillet med og mellem RUC og DTU, andre vidensinstitutioner, kommuner og clean-tech virksomheder kan skabe rammerne for et stærkt forsknings- og udviklingsmiljø for cleantech, og rummer derfor store potentialer for dansk forskning'* samt *'Risø DTU's kompetencer ville kunne udnyttes bedre end i dag, hvis der fandtes tidssvarende fysiske rammer for samlokalisering med virksomheder mv. i nærheden'*. Der er her tale om synergi generelt i et større geografisk rum. Det fremgår endvidere, at Økonomi- og Erhvervsministeriet ikke har leveret selvstændige input til vurderingerne, som sker *'på baggrund af oplysninger fra Roskilde Kommune, Scion DTU, Naturstyrelsen og Videnskabsministeriet'*. Sidstnævntes bidrag omhandler alene en vindtunnel.

²³⁴ Artikel i Ingeniøren 30. maj 2011: *'Risø-medarbejder: Vi er kommet på slagterbænken'*. DTU's overtagelse af Risø kaldes en *'fjendtlig overtagelse'*. Artiklen omtaler at overflytning fra Risø til Lyngby har stået på et stykke tid og er besluttet at fortsætte.

²³⁵ I Naturstyrelsen opstod sagen i Naturstyrelsen Øst i Roskilde (tidligere Miljøcenter Roskilde), hvis opgave var at føre tilsyn med den kommunale planlægning, herunder sikre at reglerne i Fingerplanen blev overholdt. Det normsættende arbejde og videreudvikling af Fingerplanens regler var imidlertid forankret i den centrale Naturstyrelse, som først blev inddraget sent i processen.

²³⁶ Muligheden at fastholde Risø Park uden for byfingeren, dvs. i *'det øvrige hovedstadsområde'*, blev rimeligt nok afvist, da der ikke var tvivl om, at omfanget var af så stor regional betydning, at ministerens mulighed for at foretage mindre betydende fravigelser fra planlovens bestemmelser for de fire geografiske delområder, jfr. § 5 j, stk. 4, ikke kunne bringes i anvendelse.



af hovedstadsområdet overordnede infrastruktur med særlig hensyntagen til den kollektive trafikbetjening.²³⁷ Specifikt om byfingrene hedder det 'byudvikling og nye byfunktioner i det ydre storbyområde (byfingrene) placeres under hensyntagen til den eksisterende og besluttede infrastruktur og til mulighederne for at styrke den kollektive trafik'.²³⁸ Naturstyrelsens juridiske chef var af den opfattelse, at man ved tolkningen af loven kunne vælge at se bort fra den sidste 'og-sætning', dvs. at 'og' kan læses som 'eller'. Naturstyrelsens juridiske chef skriver, 'at planlovens § 5j, stk. 1, nr.2, og forarbejderne hertil giver ministeren gode frihedsgrader ved udarbejdelsen af en ny Fingerplan, herunder til at lægge vægt på forbindelse til det overordnede vejnet i stedet for hidtil den kollektive trafik'.²³⁹ Den udlægning kan i høj grad anfægtes.²⁴⁰

Bestemmelsen i planloven om at 'hovedprincipperne i den overordnede fingerbystruktur skal videreføres' refererer til planhistorien, således som der også redegøres for i forarbejderne (bemærkningerne) til lovforslaget.: 'Lovforslaget indebærer, at fingerbystrukturen fastholdes som grundprincip for byudvikling. Hermed videreføres det overordnede princip for byudvikling, som har ligget til grund for byområdet udvikling siden 1948 og været gældende i regionplanlægningen siden 1989'.²⁴¹ Det er med reference til historien, at Fingerplanen principielt har afgrænset de ikke planlagte byfingre ud til 2 kilometer fra det overordnede banenet. Kun enkelte steder er de hidtil udbyggede eller planlagte byfingre en halv til en hel kilometer tykkere. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget anføres, at 'det ydre storbyområde (byfingrene) er betjent af S-tog eller regionaltog'²⁴², og i bemærkningerne til de enkelte bestemmelser hedder det: 'Fingerbystrukturen fastlægger, at byudvikling overvejende skal ske i byfingre i tilknytning til trafikale infrastruktur bestående af banebetjening med S-tog, regionaltog og metro og et overordnet vejnet, mens arealerne mellem byfingrene friholdes til regionale friluftsområder'.²⁴³ At tolke det sidste 'og' som et 'eller' forekommer kreativt. Der er tale om et 'samt'. Både tekst og historie knytter byfingrene til det overordnede banenet. Med afstande

²³⁷ Planlovens § 5i, stk. 1.

²³⁸ Planlovens § 5j, stk. 1, pkt. 2.

²³⁹ Mail fra Naturstyrelsens juridiske chef af 9. april 2013 på baggrund af henvendelse til ministeren fra Danmarks Naturfredningsforening om hjemlen til at udvide Roskildefingeren, så den omfatter Risø Park.

²⁴⁰ Den samme juridiske chef godkendte i en mail af 30. marts 2011 et internt notat af 29. marts 2011, der konkluderer, at en udbygning af Risø Park med de angivne formål og i det angivne omfang vil være i strid med planloven. Notatet var udarbejdet af det i den centrale styrelse ansvarlige planområde i samarbejde med en medarbejder fra det juridiske kontor. Senere valgte Naturstyrelsen at følge en anden linje. Jurachefen godkender et internt notat fra Naturstyrelsen Øst (tdl. Miljøcenter Roskilde) dateret 29. juni 2011, der vurderer, at Risø Park kan lovliggøres gennem udvidelse af byfingeren eller ved særregel i forhold til beliggenheden i 'det øvrige hovedstadsområde'. Et notat af 28. juni 2012 udarbejdet af den juridiske afdeling i Naturstyrelsen konkluderer at ministeren har meget vide rammer med hensyn til fastlæggelse af planlovens fire områdetyper (f.eks. til at anvende vide afgrænsninger af byfingrene), men at udbygningen af Risø Park ikke kan antages at kunne gennemføres som en mindre betydende fravigelse i forhold til en beliggenhed i 'det øvrige hovedstadsområde'. De i notatet opstillede præmisser for vurderingen af ministerens ramme for afgrænsning af byfingrene forekommer imidlertid meget mangelfulde.

²⁴¹ L93, Folketinget 2004-05, 2. samling, fremsat 24/2 2005, Almindelige bemærkninger, side 16.

²⁴² L 93 fremsat 24/2 2005, side 16, 1.spalte, næstsidste afsnit.

²⁴³ L93 fremsat 24/2 2005, side 30, 1. spalte, næstsidste afsnit.

Forskerpark ved DTU Risø Campus

Lokalplan 566/forslag



Roskilde Kommune: Lokalplan for Forskerpark ved DTU Risø Campus

fra byfingerens rand til banen på 6 til 7 km – og dermed mulighed for 12-13-14 kilometer tykke byfingre – ville størstedelen af byfingrene smelte sammen uden grønne kiler imellem, som er det andet element i fingerbystrukturen.

Det principielle problem er, at planlovens nuværende bestemmelser for planlægning i hovedstadsområdet næppe giver megen mening med den anvendte tolkning af planloven og Fingerplanløsningen i form af en ekstrem tyk byfinger.

Yderligere grotesk bliver det, at Risø Park i 2016 helt opgives²⁴⁴, da flytningen af forskningsmiljøerne fra DTU Risø til DTU Lyngby fortsætter. Det sker angiveligt, fordi de relevante statslige myndigheder ikke vil give DTU selveje til DTU Campus Risø, et forhold som i øvrigt ikke indgik som en forudsætning i det for ministeren forelagte beslutningsgrundlag om ændring af Fingerplanen. Overflytningen af forskningsmiljøerne har imidlertid stået på gennem en længere årrække. Det er derfor nærliggende at antage, at Risø Park også er opgivet, fordi der ikke er investorer, som har vist interesse for projektet.²⁴⁵

Skaden er imidlertid sket, konkret og principielt, og den forekommer uoprettelig. Det statslige embedsværk har rejst tvivl om, hvordan en videreførelse af fingerbystrukturen skal fortolkes. Der er åbent for politisk pres for tykkere byfingre, således som det allerede efterfølgende er sket ved den nye bydel Favrholm ved Hillerød, jf. casene om Statens gårde og om Nordsjællands Hospital. Det ca. 50 ha. store ubebyggede areal ved Risø er lokalplanlagt²⁴⁶ og kan fortsat bebygges.

I en kommende Fingerplanrevision kan området imidlertid tilbageføres til 'det øvrige hovedstadsområde'. Det vil betyde, at lokalplanen kun kan ændres til mere ekstensive og lokale erhvervsformål.

²⁴⁴ I september 2016 har Dagbladet i Roskilde overskriften 'Erhvervsparken Risø Park opgivet'. Det bekræftes i artiklen af Roskildes borgmester Joy Mogensen. Allerede i juni 2015 kunne man i Berlingske Business og på DR's og TV2 Lorry's hjemmesider læse, at 'Forskerparken ved Risø hænger i en tynd tråd', idet DTU planlægger, 'at DTU Energi inden for en periode på to til fire år skal flytte fra Risø til hovedsædet i Lyngby. Derved mister den kommende forskerpark nærheden til en meget væsentlig ekspertise.' Det fremgår, at årsagen angiveligt er flere års forgæves kamp fra DTU om at overtage bygningerne fra staten, således at de indgår i DTU's selveje. Den samme problemstilling omtales i Roskilde Kommunes forslag til planstrategi 2015.

²⁴⁵ Scion DTU skulle have drevet Forskerparken i Risø. En søgning i februar 2018 på Scion DTU's hjemmeside på 'Risø Park' gav blot tre omtaler, alle af ældre dato. Den ene omhandler fire gymnasieklasser, som skulle besøge området i 2013. De to andre fortæller om 'Det grønne Iværksætter Hus', som i september 2013 rykkede ind på DTU Risø Campus i Roskilde. Artiklen fortæller, at 'huset er resultatet af et særdeles stærkt partnerskab inden for forretningsudvikling, netværksskabelse og inkubationsmiljø og mellem iværksættere, der arbejder med grønne løsninger. Samtidig spiller kontakten til nationale og internationale iværksætermiljøer og universiteter en afgørende rolle.' I januar 2016 oplyser TV2 Lorry med Dagbladet Roskilde som kilde, at 'Det grønne Iværksætter Hus' fraflytter Risø Park, og at det fremtidige arbejde kommer til at foregå på DTU i Lyngby.

²⁴⁶ Roskilde Kommune: Lokalplan 566, Forskerpark ved DTU Risø Campus, 2013.



Trængselskommissionens Betænkning
Sammenfatning, 2013, Forside

Trængselskommissionen

Trængselskommissionen blev nedsat af regeringen (S, SF og rad.), Enhedslisten og Dansk Folkeparti juni 2012 og afgav betænkning i september 2013. Kommissionen var bredt sammensat med 28 medlemmer, heriblandt forskere, interesseorganisationer og repræsentanter fra kommuner og regioner i hovedstadsområdet og det øvrige Sjælland. Leo Larsen (Sund & Bælt) var formand.

Trængselskommissionen understreger i adskillige sammenhænge stationsnærhedsprincippet betydning, såfremt trængslen skal reduceres og imødegås. I sammenfatningens indledning hedder det: *'En række eksisterende virkemidler bidrager til en hensigtsmæssig trafikafvikling i hovedstadsområdet. Kommissionen finder, at de bør styrkes. Det gælder bl.a. planlægningsmæssige tiltag som stationsnærhedsprincippet, der sikrer, at virksomheder med mange ansatte skal etableres tæt ved stationer'*.²⁴⁷ I sammenfatningens afsnit om kommissionens strategi hedder det: *'Planlægningsmæssige tiltag som stationsnærhedsprincippet er fundamentale for at skabe sammenhæng mellem de rejsendes behov og den kollektive trafik.'*²⁴⁸

Trængselskommissionens hovedrapport sætter over to sider fokus på stationsnærhedsprincippet:

'Adgang og tilgængelighed er vigtige parametre for, at rejsende vælger den kollektive trafik. Erfaringer har vist, at langt flere vælger kollektiv trafik frem for bilen, hvis arbejdspladsen ligger tæt på en station.'

Der er derfor i planlægningen indarbejdet et stationsnærhedsprincip i hovedstadsområdet, der indebærer, at større rejsemål som udgangspunkt skal placeres inden for 600 meter fra en station og undtagelsesvist inden for 1.000/1.200 meter fra en station. Større rejsemål er nærmere defineret som kontorbyggeri på mere end 1.500 etagemeter eller andre større besøgsintensive institutioner. Princippet er beskrevet i Fingerplanen og gælder for hele Hovedstadsområdet.

Undersøgelser af stationsnærhedsprincippet har bl.a. vist,

- *at dobbelt så mange ansatte benytter kollektiv trafik, hvis arbejdspladsen ligger stationsnært inden for gangafstande på op til 500-600 meter fra en velbetjent station, end for tilsvarende ikke-stationsnære arbejdspladser.*

²⁴⁷ Trængselskommissionen (2013): 'Mobilitet og fremkommelighed i hovedstaden', Betænkning 1539, september 2013. Sammenfatning, side 3.

²⁴⁸ Trængselskommissionen (2013): 'Mobilitet og fremkommelighed i hovedstaden', Betænkning 1539, september 2013. Sammenfatning, side 5.

- *at ansatte på stationsnære arbejdspladser i gennemsnit kører 10 km mindre i bil pr. dag.*
- *at personer, der bor stationsnært, i gennemsnit kører 25 pct. mindre i bil, end personer der ikke bor stationsnært.*

Stationsnærhedsprincippet spiller dermed en vigtig rolle i at sikre, at bydannelse og erhvervsudvikling sker i sammenhæng med udviklingen af den kollektive trafik.

Det er en vigtig forudsætning i forhold til at sikre en bæredygtig byudvikling og er medvirkende til, at den kollektive trafik er et attraktivt og konkurrencedygtigt alternativ på de større trafikstrømme.

Fokus på tæt byudvikling, som medfølger af stationsnærhedsprincippet, understøtter de offentlige investeringer i kollektiv infrastruktur og sikrer, at man udnytter potentialet i en veludbygget kollektiv infrastruktur bedst muligt – både hvad angår økonomi og miljø.’²⁴⁹

’Trængselskommissionen har drøftet behovet og mulighederne for at revidere stationsnærhedsprincippet. Grundlæggende finder Kommissionen, at det eksisterende stationsnærhedsprincip er et vigtigt redskab for at styrke en bæredygtig byudvikling og skabe et godt fundament for den kollektive trafik. Kommissionen finder således, at princippet bør fastholdes og håndhævelsen styrkes. Derudover har Kommissionen drøftet behovet for en revision af stationsnærhedsprincippet så det differentieres i forhold til stationernes størrelse/placering og i forhold til at lade nye typer af stationer omfatte af princippet.

I forhold til differentiering af stationsnærhedsprincippet behandles alle typer af stationer i dag på lige fod i planlægningsøjemed. Kommissionen anbefaler, at stationsnærhedsprincippet revideres, således at der tillades mere byggeri ved store knudepunkter i den kollektive trafik, f.eks. hvor flere toglinjer møder hinanden. Da andelen, der benytter kollektiv trafik, er højere ved knudepunkter, vil en sådan differentiering styrke den kollektive trafik. Anbefalingen understøtter dermed Kommissionens generelle ønske om en styrkelse af kollektive knudepunkter.

I forhold til at lade nye stationstyper omfatte er det i dag karakteristisk, at stationsnærhedsprincippet ikke gælder for busstoppesteder/stationer, da undersøgelser viser, at nærhed til busstoppesteder ikke på samme måde styrker brugen af den kollektive trafik. Med Kommissionens anbefaling om et sammenhængende net af

²⁴⁹ Trængselskommissionen (2013): ’Mobilitet og fremkommelighed i hovedstaden’, Betænkning 1539, september 2013. Hovedrapport, side 118 – 120.

højklasset kollektiv trafik lægges der op til at etablere en række højklassede buslinjer, som i funktion vil minde om letbaner i den forstand, at busserne har egne vejbaner og højklassede stoppesteder med trafikinformation mv. Disse højklassede buslinjer vil være af mere permanent karakter end almindelige buslinjer, og Kommissionen finder, at det bør undersøges, om stationsnærhedsprincippet skal udvides i lyset heraf.

Der foreligger ikke samfundsøkonomiske analyser af Kommissionens anbefalinger vedrørende stationsnærhedsprincippet. Generelt finder Kommissionen dog, at anbefalingerne vil styrke stationsnærhedsprincippet og medvirke til at øge lønsomheden af investeringer i den kollektive trafik.

Trængselskommissionen anbefaler:

- At håndhævelsen af stationsnærhedsprincippet styrkes*
- At stationsnærhedsprincippet revideres, således at der tillades mere byggeri i områder omkring kollektive knudepunkter*
- At potentialet for at lade BRT-stoppesteder/stationer omfatte af stationsnærhedsprincippet undersøges med henblik på en evt. kommende revision af stationsnærhedsprincippet.²⁵⁰*

Det kan bemærkes, at By og Bane-projektet efterfølgende har undersøgt eventuelle trafikale effekter af busnær lokalisering, herunder af den højklassede BRT-lignende betjening af området omkring Rigshospitalet og Nørre Campus. Det konkluderes, at *'den højklassede busbetjening i eget tracé af store dele af strækningen fra Nørreport station til Haraldsgade / Sejrøgade (+Way) ingen effekt har på den kollektive trafiks markedsandel ved pendling til større kontorarbejdspladser, men har stor betydning for den samlede rejse for dem, der benytter kollektiv transport i den daglige pendling. Bus indgår således oftere i den samlede rejse med kollektiv transport.'*²⁵¹ På grundlag af et omfattende datamateriale med godt 18.000 interviews blandt ansatte på 117 større kontorarbejdspladser i hovedstadsområdet kan det således konkluderes, at BRT-lignende og anden højklasset busbetjening af kontorarbejdspladser ikke giver trafikale effekter i form af højere markedsandele til den kollektive transport svarende til ved stationsnær lokalisering af større kontorarbejdspladser.

²⁵⁰ Trængselskommissionen (2013): 'Mobilitet og fremkommelighed i hovedstaden', Betænkning 1539, september 2013. Hovedrapport, side 118 – 120.

²⁵¹ Hartoft-Nielsen (2017b): 'Trafikale effekter af busnær lokalisering i hovedstadsområdet 2017 – giver BRT-lignende og anden højklasset busbetjening af kontorarbejdspladser højere markedsandele til den kollektive transport svarende til stationsnær lokalisering?', Rapport nr. 2, BY og BANE-projektet, Aalborg Universitet, Campus København, december 2017.

Fingerplan 2017 og arbejdet med Fingerplan 2018.



Fingerplan 2017, forside

Ved 2017-revisionen af Fingerplanen var de grundlæggende elementer i stationsnærhedspolitikken ikke i spil. De er videreført uændret fra Fingerplan 2013. Fingerplan 2017 tilføjer dog yderligere to særregler. Den ene særregel muliggør en udvidelse af virksomheden Brüel & Kjær²⁵², som gennem årtier har ligget i Nærum Erhvervsområde i betydelig afstand fra en station på det overordnede banenet. Den anden særregel giver nogle endnu ikke specificerede intensive udbygningsmuligheder, herunder større kontorbygninger, på et omfattende areal benævnt Brøndby Sportsby i tilknytning til Brøndby Stadion, som ligeledes ligger i betydelig afstand fra en station, nuværende såvel som planlagte.²⁵³ Særreglen er udformet som et - uargumenteret - statsligt krav om intensiv udnyttelse. I vejledningen/bemærkningerne stilles krav om, at den kommunale planlægning skal redegøre for, hvordan kommunen vil arbejde med virkemidler, som for Sportsbyen sikrer trafikale effekter svarende til ved lokalisering i stationsnære kerneområder. Et figenblad der svækker planlægningens troværdighed, idet opgaven forekommer urealistisk.

Hverken Forslag til Fingerplan 2017 eller den endelige Fingerplan 2017 indeholder en politisk redegørelse, og erhvervsministeren har ikke udsendt noget debatoplæg forud for 2018-revisionen. Der foreligger således ingen tilkendegivelser om regeringens eller den ansvarlige ministers holdninger omkring fingerbystrukturen og stationsnærhedspolitikken. Regeringen har heller ikke afgivet en Landsplanredegørelse som eventuelt kunne have givet pejlemærker. Ministeren holdt et indlæg på en konference om 'Hovedstaden 2030' i Helsingør primo november 2017, som var arrangeret af Dansk Byplanlaboratorium og Erhvervsstyrelsen. Som det eneste er ministerens indlæg på konferencen ikke tilgængeligt på Dansk Byplanlaboratoriums hjemmeside.

Så vidt det er oplyst er der heller ikke planer om at udsende debatoplæg eller beretning forud for Forslag til Fingerplan 2018.

Udspillet til de igangværende revisioner har været, at Fingerplan 2017 var en mindre revision inden for de hidtidige principper og rammer, mens Fingerplan 2018 er en større revision, hvor alt – inklusive stationsnærhedspolitikken – er i spil, dog – som udgangspunkt – inden for planlovens rammer²⁵⁴. På det grundlag har Erhvervsstyrelsen inviteret kommunerne til at fremsende ønsker til ændring af Fingerplanen. I kapitel 7 ses der nærmere på kommunernes indmeldte ønsker til stationsnærhedspolitikken i den kommende Fingerplan.

²⁵² Fingerplan 2017, § 11, stk.9. Det fremgår af bemærkningerne, at en realisering af byggemulighederne indebærer, at kommunen skal reducere anden erhvervsrummelighed i kommunen svarende til forøgelsen på Brüel & Kjærs areal senest 4 år efter realisering af udbygningsmuligheder. Det bliver interessant at se, hvorledes kommunen klarer den opgave i forhold til private grundejere.

²⁵³ Fingerplan 2017, § 15.

²⁵⁴ Erhvervsstyrelsens hjemmeside om Fingerplanrevisionen: www.erst.dk.

Case: Nordsjællands Hospital og ny station ved Overdrevsvejen

Der er næppe nogen byfunktion, hvor stationsnær lokalisering giver mere mening, end regionshospitalet. De har mange ansatte, patienter og besøgende, som kommer fra et stort regionalt opland, og mange er afhængige af den kollektive transport. Alligevel ligger de fleste af regionshospitalet i hovedstadsområdet langt fra en station. Roskilde Hospital og delvis Køge og Bispebjerg Hospitaler er undtagelserne. Det rådes der i nogen grad på med den kommende letbane på Ring 3. Letbanen vil betjene både Herlev og Glostrup Hospitaler, mens Rigshospitalet ikke som oprindeligt planlagt vil komme til at ligge i kort gangafstand fra en station på Cityringen.

Med beslutningen om at bygge et helt nyt supersygehus, Nordsjællands Hospital, på 'bar mark' ved Hillerød var der udsigt til ikke blot at få et nyt stationsnært regionshospital, men også til at få et væsentligt øget udbud af nye, attraktive stationsnære byggemuligheder i Nordsjælland. Trods omfattende forberedende arbejder og beslutning om at etablere en ny station i tilknytning til det kommende hospital valgte Region Hovedstaden - med statens accept - ikke at udnytte disse to muligheder fuldt ud. Regionen bøjede sig for Hillerød Kommunes ønske om at bygge ved Overdrevsvejen på et 30 – 50 ha stort område, som ligger i gangafstande fra 600 m til 1.500 m fra S-banen, hvor det er muligt at anlægge en ny station, men hvor de stationsnære byudviklingsmuligheder er stærkt begrænsede. Man valgte således at se bort fra regionalt mere optimale muligheder tilmed inden for kommunens egne grænser. Man valgte at tilgodese Hillerød Kommunes ønsker – som ikke indgik i de udarbejdede beslutningsgrundlag - fremfor de tusinder af daglige rejsendes behov. Hovedparten af den valgte hospitalsgrund var kommunalt ejet.²⁵⁵

Diskussionen om placering af en ny station og nye stationsnære byudviklingsmuligheder har en del år på bagen. Hammersholt i Hillerød Kommune nord for Allerød blev tilbage i Regionplanens 1. etape 1977 til 1992 udpeget som et af 4 kommende regionale knudepunkter, men sidenhen udskudt eller lagt i mølposen.

På baggrund af et ønske fremsat af Frederiksborg Amt i 2000 om etablering af et nyt erhvervsområde i Nordsjælland til brancher i vækst som IT, medico og sundhed²⁵⁶ besluttede HUR at starte planlægningen af et nyt byområde og en ny station mellem Hillerød og Allerød.



HUR's debatoplæg 2001

²⁵⁵ Det fremgår af Region Hovedstaden: 'Status for Region Hovedstadens større hospitalsbyggerier', juni 2017, at Regionhovedstaden har erhvervet byggegrunden fra Hillerød Kommune og seks mindre private grundejere.

²⁵⁶ Frederiksborg Amt: Notat om 'Vækstpark Nordsjælland. IT_Medico-Sundhed', februar 2001



HUR, Rambøll m.fl., 2001,
Vurdering af umiddelbare bygge-
muligheder ved tre mulige placeringer
af en ny station samt 1.000 m cirkelslag.

Fra nord mod syd:
Overdrevsvejen
Brødeskovvej
Ravnebjergvej

Som grundlag for udarbejdelsen af et regionplantillæg udsendte HUR et debatoplæg i efteråret 2001.²⁵⁷ Debatoplægget peger på tre mulige placeringer af stationerne – ved Overdrevsvejen længst mod nord, ved Brødeskovvej ved Hammersholt midt mellem Hillerød og Allerød og ved Ravnebjergvej i transportkorridoren umiddelbart nord for Allerød. I debatoplægget vurderer HUR byudviklingsmulighederne i relation til de tre mulige stationsplaceringer.

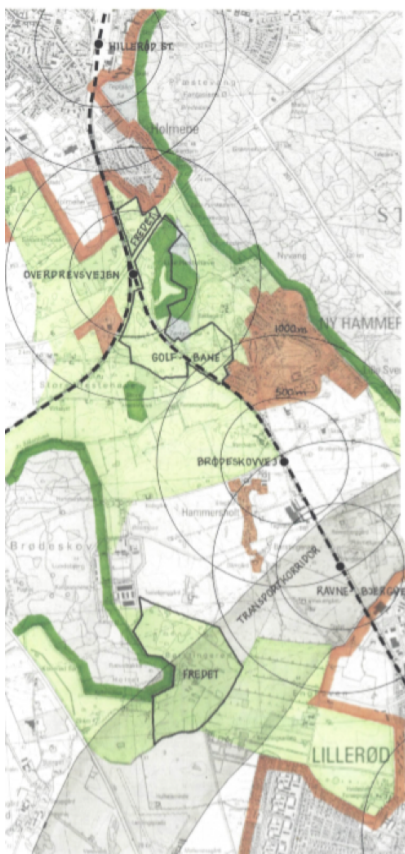
Om placeringen ved Overdrevsvejen hedder det i regionplanmyndighedens debatoplæg, at *'mulighederne for at bygge by ved Overdrevsvejen er imidlertid begrænsede. Inden for 500 m (luftlinjeafstand) omkring stationen er der ingen arealer, som umiddelbart kan bruges til nye arbejdspladser, og inden for 1.000 m (luftlinjeafstand) er der kun 14 ha., som ikke enten er fredet eller fredskov, udpeget til værdifuldt landskab, landskabskile, biologisk interesseområde eller lavbundsarealer. Disse muligheder forringer i forskellig grad muligheden for at bygge by. Ud til 1,5 km findes yderligere 60 ha uden beskyttelsesinteresser.'* Under 5% af det areal, som ligger inden for en luftlinjeafstand på 1 km kan således bebygges. Fordelen ved Overdrevsvejen angives at være, at vejen er anlagt, og at der skabes mulighed for at omstigning fra Hundested-Frederiksværkbanen til S-banen kan ske ved den nye station frem for på Hillerød station.

Om placeringen ved Brødeskovsvej hedder det i HUR's debatoplæg: *'En ny station ved Brødeskovvej giver gode muligheder for at etablere et nyt byområde. Inden for 1.000 meter (luftlinjeafstand) omkring stationen findes 120 ha., som er velegnede til kontor- og serviceerhverv, hvoraf halvdelen ligger mindre end 500 m fra stationen.'* Endelig vurderes det, at en ny station ved Ravnebjergvej vil give mulighed for at bygge på i alt 82 ha inden for 1.000 m omkring stationen. Det vurderes som et minus, at området ikke er vejbetjent, og som et plus at den nye station vil kunne betjene et stort antal arbejdspladser i Allerød Nord (Borupgaard Erhvervsområde).

Banestyrelsen arbejdede med på sagen og fremlagde i april 2001 resultater af et udredningsarbejde, som var gennemført i samarbejde med amt, HUR, DSB, Vejdirektoratet og de to kommuner med Rambøll som konsulenter.²⁵⁸ Banestyrelsens rapport konkluderer, at *'stationen ved Brødeskovvej bør vælges, hvis der lægges mest vægt på en meget stor, langsigtet og veldefineret regional byudvikling bygget op om højteknologiske, vidensbaserede erhverv i de ikke båndlagte arealer mellem Hillerød og Allerød. Stationen ved*

²⁵⁷ HUR: 'Debatoplæg. Byområde og ny station mellem Hillerød og Allerød', oktober 2001. HUR havde tilrettelagt en proces med offentlighedsfase om forslag til regionplantillæg i eftersommeren 2002, og anså det realistisk, at 'spaden kunne stikkes i jorden engang i 2004' på grundlag af kommuneplantillæg og lokalplan.

²⁵⁸ Banestyrelsen: 'Ny station mellem Hillerød og Allerød – resultater af et udredningsarbejde', april 2001.



HUR's debatoplæg 2001

Overdrevsvejen åbner for en moderat vækst i byudviklingen og de højteknologiske, vidensbaserede erhverv. Til gengæld understøttes en lokal, trafikalt aflastning af de centrale dele af Hillerød specielt omkring stationen, en fremtidig Parker & Rejs strategi for Nord-sjælland, en forbedret betjening af Frederiksværkbanen samt en forbedret kollektiv trafikbetjening af en række ikke stationsnære områder.²⁵⁹ Denne løsning bør vælges, hvis disse forhold tillægges mest vægt.²⁶⁰

I april 2002 er HUR's planforvaltning klar med et beslutningsgrundlag til HUR²⁶¹, hvor de tre alternativer samt yderligere to alternativer²⁶² belyses. Beslutningsgrundlaget konkluderer: *'Ud fra en samlet vurdering er de stationsnære arealer ved Overdrevsvejen for begrænsede til, at der kan opnås et byområde, som er tilstrækkeligt stort og attraktivt nok til at tiltrække den ønskede type kontorvirksomheder. Selv om der inddrages arealer med grønne interesser, er der ikke arealer nok omkring stationen til at opnå et sammenhængende byområde.²⁶³ Desuden: 'Ved Brødeskovvej er de stationsnære arealer tilstrækkeligt store til at etablere et attraktivt område til vidensbaserede kontorerhverv og til samtidig at sikre området kvalitet i form af friarealer helt ind i bymidten.'²⁶⁴*

Regionale hensyn talte således ifølge HUR klart for en placering ved Brødeskovsvej. Hillerød Kommune gik imidlertid ind for en placering ved Overdrevsvej. Allerød ønskede placeringen ved Ravnebjergvej, men foretrak en placering ved Overdrevsvejen fremfor ved Brødeskovsvej, idet sidstnævnte mulighed lukkede for en eventuel yderligere fremtidig station ved Ravnebjergvej eller Allerød Nord. HUR opgav på den baggrund umiddelbart at følge op med et forslag til regionplantillæg.

HUR's Regionplan 2005 udpeger imidlertid i alt 15 regionale fokusområder, hvor det første regionale fokusområde er *'Bydannelse ved ny station mellem Hillerød og Allerød'*.²⁶⁵ Den tråd blev taget op i Fingerplan 2007, hvori det fastlægges, at *'Udlæg af ny byzone i Hillerød-fingeren mellem Allerød og Hillerød forudsætter, at der er truffet beslutning om placering af en ny station'*.²⁶⁶ Sideløbende med færdiggørelsen af Fingerplan 2007 igangsattes et dialog-

²⁵⁹ Disse områder vedbliver med at være ikke-stationsnære efter anlæg af en evt. station ved Overdrevsvejen.

²⁶⁰ Banestyrelsen: 'Ny station mellem Hillerød og Allerød – resultater af et udredningsarbejde', april 2001. Konklusion og afrunding, side 51-52.

²⁶¹ HUR's planforvaltning: 'Byområde og ny station mellem Hillerød og Allerød. Beslutningsgrundlag til HUR', 17. april 2002.

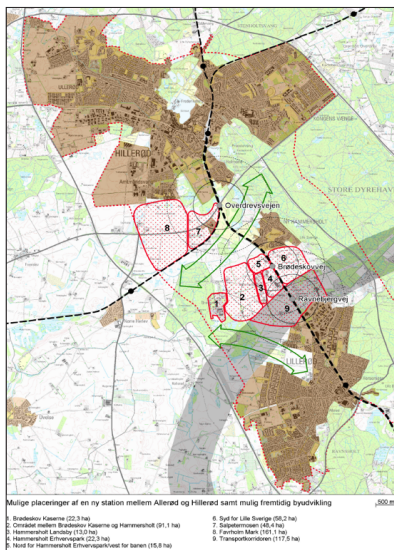
²⁶² Efter ønske fra Allerød Kommune en ny station Lillerød Nord på kanten af Borupgård Erhvervsområde syd for transportkorridoren, og efter ønske fra Frederiksborg Amt et alternativ som omfatter to stationer ved hhv. Overdrevsvejen (Parker og Rejs) og Brødeskovsvej (vækstpark med 35% til offentlige institutioner).

²⁶³ HUR's planforvaltning: 'Byområde og ny station mellem Hillerød og Allerød. Beslutningsgrundlag til HUR', 17. april 2002, side 6

²⁶⁴ HUR's planforvaltning: 'Byområde og ny station mellem Hillerød og Allerød. Beslutningsgrundlag til HUR', 17. april 2002, side 8.

²⁶⁵ HUR: Regionplan 2005, side 41.

²⁶⁶ Fingerplan 2007 – Landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning, § 13, stk. 3.



Samarbejdsprojekt mellem Miljøministeriet, Transport- og Energiministeriet, Region Hovedstaden og Hillerød og Allerød kommuner om langsigtet byudvikling og placering af ny station mellem Allerød og Hillerød, 2007-2008



Rambølls screeningsrapport, maj 2010

projekt om 'Den langsigtede byudvikling og trafikale betjening i Nordsjælland' med deltagelse af Miljøministeriet, Transport- og Energiministeriet, Region Hovedstaden, og syv nordsjællandske kommuner²⁶⁷, herunder med en arbejdsgruppe vedr. placering af en station mellem Hillerød og Allerød. Byudviklingsmuligheder og landskabstræk blev belyst i en fælles arbejdsrapport²⁶⁸, hvorefter de to berørte kommuner arbejdede videre med skitser for byområder og stationsplaceringer, inden de i 2008 henvendte sig til miljøministeren og transportministeren med henblik på en afklaring og fastlæggelse af den fremtidige placering af en eventuel station i et landsplandirektiv. Trafikstyrelsen vurderede konsekvenserne i forhold de alternative placeringer af en ny station.²⁶⁹

Den igangværende planlægningsproces fik fornyet aktualitet, da sundhedsministeren på et møde i marts 2009 med formandskabet i Region Hovedstaden tilkendegav, at man ønskede en belysning af fordele og ulemper ved et 'bar-marks'-projekt for et nyt, stort hospital i Hillerød, som alternativ til den nuværende placering.

Region Hovedstaden anmodede på den baggrund konsulentfirmaet Rambøll om at vurdere alternative placeringsmuligheder for et nyt hospital ved Hillerød. Vurderingerne skulle indgå som del af grundlaget for en ansøgning til Regeringens Ekspertudvalg om delvis finansiering af det nye supersygehus. Ansøgningen skulle afsendes senest 1. juni 2010.

I Rambølls hovedrapport vurderes fire alternative muligheder: to ved Overdrevsvejen vest for S-banen og to syd for Brødskovsvej umiddelbart nord for transportkorridoren hhv. øst og vest for banen.²⁷⁰ I hovedrapporten anføres, at hospitalet forventes at skulle bruge 130.000 – 250.000 etagemeter, hvilket medfører et arealbehov på 30 – 50 ha. For de fire udvalgte lokaliteter gennemføres en screening af plan-, miljø-, infrastruktur- og forsyningsforhold med henblik på at udpege egnende lokaliteter til et nyt hospital. Rapporten konkluderer²⁷¹, at området ved Brødskovvej øst for banen (betegnet Øst 1) ingen konflikter rummer, og at området ved Brødskovvej vest for banen heller ingen problematiske konflikter har, men ligger på grænsen af den ønskede max afstand fra S-togslinjen.²⁷² De to lokaliteter ved Overdrevsvejen angives begge at have problematiske konflikter med landskabelige værdier, biologiske værdier samt moser. Om arealet nærmest banen hedder det,

²⁶⁷ Fingerplan 2007 – landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning, politisk redegørelse, side 30-31

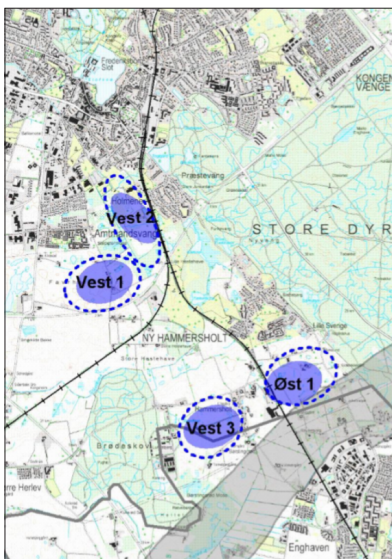
²⁶⁸ Notat fra arbejdsgruppen, juli 2007.

²⁶⁹ Trafikstyrelsen: Notat om 'Stationsplaceringer mellem Allerød og Hillerød', 30. juni 2009.

²⁷⁰ Rambøll: 'Screening af placeringsmuligheder for nyt hospital ved Hillerød. Hovedrapport, maj 2010.

²⁷¹ Rambøll: 'Screening af placeringsmuligheder for nyt hospital ved Hillerød. Hovedrapport, maj 2010.

²⁷² Det er karakteristisk for alle udredningsarbejderne, at afstandskriteriet betragtes som et bureaukratisk krav, og ikke som et forhold, der er afgørende for tilgængeligheden til hospitalet for en meget stor del af de kommende brugere – ansatte, patienter og besøgende.



Rambøll's screeningsrapport:
4 hovedalternativer

at arealet er begrænset til 30 ha, og det vurderes at være yderst problematisk og forbundet med store udgifter at udvide arealet, ligesom det generelt vil være forbundet med betydelige økonomiske omkostninger at bebygge arealet grundet oprensning og fundering. Om arealet længere fra banen (benævnt Vest 1), som er beliggende på kanten af den maksimale afstand fra banen på 600 meter hedder det, at det delvis er moseområde.

Region Hovedstadens ansøgning til regeringens ekspertudvalg forelægges Regionsrådets forretningsudvalg til godkendelse den 25. maj 2010. Forud for mødet lagde Region Hovedstaden et nyhedsbrev på hjemmesiden under overskriften: *'Nyt hospital anbefales placeret syd for Hillerød'*. I nyhedsbrevet hedder det, at *'Rambøll analysen identificerer og vurderer fire mulige placeringer. På den baggrund peger Region Hovedstadens direktion på en placering i den sydlige del af Hillerød Kommune, lige på grænsen til Allerød Kommune.'*²⁷³ Endvidere, at *'den anbefalede placering i det sydlige del af Hillerød er mere end 300 mio. kr. billigere end et tidligere forslag om at placere hospitalet ved Overdrevsvejen. Besparselsen skyldes, at den oprindeligt foreslåede grund er forurenet og har komplicerede bundforhold. Desuden er den tidligere foreslåede grund ved Overdrevsvejen ikke tilstrækkeligt stor til at sikre en fremtidig udbygning.'*²⁷⁴

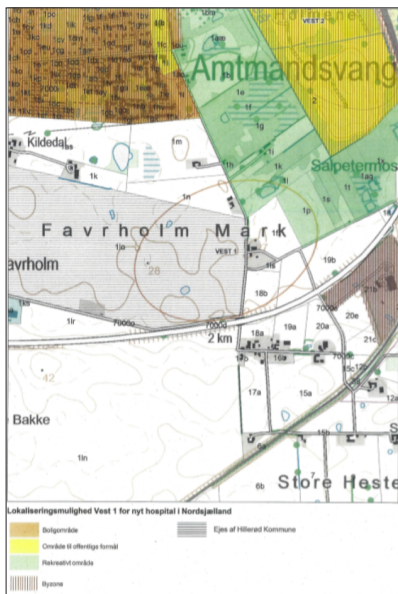
I administrationens indstilling vedrørende ansøgningen anmodes Regionsrådets forretningsudvalg om bl.a. at godkende: *'2) at ansøgningen vedlægges rapporten fra Rambøll om screening for mulige placeringer af et hospital ved Hillerød, og 3) at administrationen bemyndiges til at gå i dialog med relevante myndigheder om placeringen af hospitalet ved det i rapporten udpegede område Øst 1, som vurderes for samlet set mest hensigtsmæssigt.'*²⁷⁵ Som anført oven for er område Øst 1 beliggende syd for Brødeskovvej, øst for banen og nord for transportkorridoren.

Det fremgår af materialet til rådsmødet samme dag, at regionsrådsformanden på forretningsudvalgmødet satte administrationens indstilling under afstemning med følgende ændrede formulering af indstillingspunktet 3): *'at administrationen bemyndiges til at gå i dialog med relevante myndigheder om placeringen af hospitalet ved det i rapporten udpegede område Øst 1, idet dog andre placeringsmuligheder inden for samme økonomiske ramme indgår i dialogen, inden endelig stilling om ønsket placering forelægges regionsrådet'*. Forretningsudvalgets indstilling blev tiltrådt af regionsrådet.

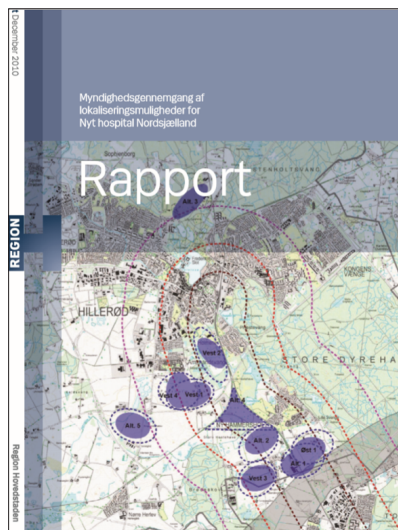
²⁷³ Region Hovedstaden, Nyheder 19-05-2010: *'Nyt hospital anbefales placeret syd for Hillerød'*.

²⁷⁴ Region Hovedstaden, Nyheder 19-05-2010: *'Nyt hospital anbefales placeret syd for Hillerød'*

²⁷⁵ Regionsrådet, den 25. maj 2010, sag nr. 16, forretningsudvalget 25. maj 2010, sag. nr. 2. Ansøgning til Regeringens ekspertpanel, administrationens indstilling, s.1.



Areal ejet af Hillerød Kommune er markeret med gråt og skravering



Rapport med myndighedsgennemgangen. Forside.
10 alternative lokaliseringsmuligheder samt afstandsbælter fra S-banen på 600 m, 1.200 m og 2.000 m

Det er næppe forkert at antage, at Hillerøds borgmester Kirsten Jensen (S) inden mødet i regionsrådets forretningsudvalg har aflagt amtsborgmester Vibeke Storm Rasmussen (S) en visit. Derfor tilføjes om fortsat at undersøge andre placeringsmuligheder. Det er næppe heller forkert at antage, at Hillerød Kommunes præference for placeringen ved Overdrevsvejen hænger sammen med, at Hillerød Kommune ejer største delen af det ikke-stationsnære areal ved Overdrevsvejen (i rapporterne betegnet Vest 1), jf. kort, og at arealet ligger i forlængelse af den ikke-stationsnære byudvikling, som kommunen gennem årene har planlagt efter købet af Statens gårde (Trollesminde og Favrholm), jfr. casen.

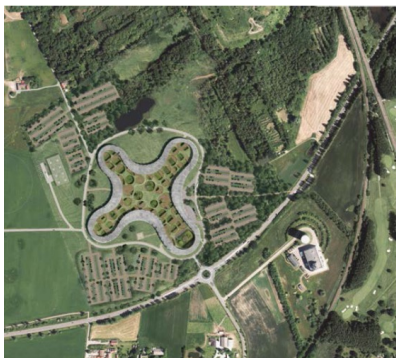
Som opfølgning på regionsrådets beslutning nedsatte Region Hovedstaden en arbejdsgruppe med deltagelse af de berørte myndigheder: Region Hovedstaden, Hillerød Kommune, By- og Landskabsstyrelsen og Trafikstyrelsen. Arbejdsgruppen skulle foretage en gennemgang af placeringsmulighederne på basis af det materiale, som Region Hovedstaden havde tilvejebragt via konsulentfirmaet Rambøll.

Arbejdsgruppen skulle ikke komme med anbefalinger, men angive fordele og ulemper ved placeringer. Arbejdsgruppen aflægger rapport i december 2010.²⁷⁶ Det fremgår i indledningen af rapporten, at regionsrådsformand Vibeke Storm Rasmussen og borgmester Kirsten Jensen, Hillerød Kommune på møder i august og oktober har drøftet det fælles arbejde om placeringsmulighederne for et nyt hospital ved Hillerød.

I rapporten indgår nu i alt 10 alternativer, hvor de 8 indgik i Rambølls oprindelige screening inden Rambøll valgte at analysere fire af områderne mere detaljeret. Myndighedsgennemgangen vurderer, at begge de to yderlige placeringsmuligheder er urealistiske.

Myndighedsrapporten tilfører således ikke noget nyt omkring vurderingerne af placeringsmulighederne. Om begge placeringsmuligheder 'Øst 1', som både Rambøll og Region Hovedstadens direktion pegede på, som den mest egnede, og 'Vest 1', som regionsrådet endte med at vedtage, hedder det, 'at placeringen opfylder Region Hovedstadens ønsker mht. arealstørrelse, byggefelt og økonomi', og 'at den ikke er i konflikt med landskabelige værdier, jf. Hillerød Kommunes notat.' Om 'Øst 1' bemærkes, 'at der kan placeres en station, der sikrer, at det nye hospitals placering er i overensstemmelse med principperne i Fingerplan 2007', men at 'den ikke ligger i forbindelse med eksisterende overordnet vej'. Om 'Vest 1' bemærkes det modsatte, 'at den ligger i forbindelse med eksisterende overordnet vejnet', men 'at der ikke kan placeres en station så hospitalets placering er i fuld overensstemmelse

²⁷⁶ Rapport om 'Myndighedsgennemgang af lokaliseringsmuligheder for Nyt hospital Nordsjælland', december 2010.



Hospitalsbygningen omgivet af
parkeringspladser.
Fra præsentationen af vinder-
projektet

sen (S): *'I Region Hovedstaden og Hillerød Kommune har vi besluttet os for at tage hinanden i hånden og få undersøgt mulighederne for at placere det nye hospital ved Overdrevsvejen, således som kommunen har ønsket. Vi har indtil nu haft et forbilledligt samarbejde med borgerne og med kommunen. Vi ser frem til et fortsat godt samarbejde om de mange spørgsmål, der skal løses, når vi har fået grønt lys for en endelig placering af det nye hospital i Nordsjælland.'*²⁷⁹ Videre hedder det: *'Placeringen forudsætter nemlig, at staten anlægger en ny S-togsstation ved Overdrevsvejen, og at Miljøministeriet giver dispensation for Fingerplanens krav om, at der maksimalt må være 600 meter fra en S-bane til en større institution som et hospital.'*²⁸⁰ Endelig oplyses det, at regionen skal udarbejde en miljøvurdering af forslaget, og at den skal i 8 ugers høring, inden regionsrådet kan træffe den endelige afgørelse om placeringen, så det nye hospital kan stå klar til at behandle patienter i 2020.

Regionsrådet træffer den endelige afgørelse om placeringen i september 2012, hvor det også besluttet at gennemføre en projektkonkurrence.²⁸¹

Stationsnærhedspolitikken regionale rationale må således atter engang vige for en kommunes ønsker, som i dette tilfælde primært synes knyttet til provenuet ved grundsalg og besparelser i forhold til anlæg af ny vej. Det betyder, at de mange tusinde ansatte, patienter og besøgende dagligt får dårligere adgang til hospitalet med kollektiv transport, og at flest muligt vil benytte bil. Udover at muligheden for optimal tilgængelighed med kollektiv transport til hospitalet dermed forskertses, forskertses også muligheden for en væsentlig forøgelse af stationsnære byggemuligheder til væksterhverv i det attraktive Nordsjælland. Det fremgår intet sted af de mange rapporter, vurderinger og beslutningsgrundlag, hvori Hillerød Kommunes interesser består.

Arkitektkonkurrencen om Nyt Hospital Nordsjælland blev vundet af Herzog & de Meuron med en bygning, som samler alle hospitalet funktioner i en organisk enhed, som bliver formet som et firkløver og kommer til at fylde det meste af arealet, omgivet af parkeringspladser. Hospitalet kommer til at ligge som en pavillon i en skov.²⁸² På illustrationen på næste side fra konkurrencebesvarelsen er vist fodgængeres ankomst til hovedindgangen via en sti gennem skoven, som forbinder hospitalet med den kommende station.

Som led i en trafikaftale i 2012²⁸³ blev der truffet beslutning om at

²⁷⁹ Region Hovedstaden: nyhedsside senest opdateret 1. februar 2011 10:42.

²⁸⁰ Region Hovedstaden: nyhedsside senest opdateret 1. februar 2011 10:42.

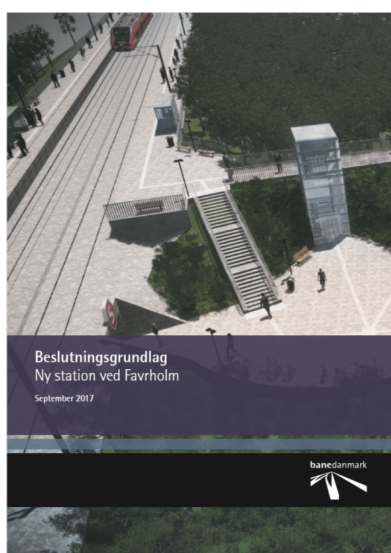
²⁸¹ Region Hovedstaden: 'Status for Region Hovedstadens større hospitalsbyggerier', juni 2017.

²⁸² Akademisk Arkitektforenings beskrivelse på hjemmesiden pr. 1.4.2018.

²⁸³ Aftale om 'Elektrificering af jernbanen mv.', 7. februar 2012 mellem regeringen (S, RV, SF), V, DF, LA og K.



Hovedstien mellem station og hospitalet hovedindgang. Fra præsentationen af vinderprojektet



anlægge en station ved Overdrevsvejen. Banedanmark har i 2017 fremlagt et beslutningsgrundlag for den statslige del vedrørende *'Ny station ved Favrholm'*.²⁸⁴

I Kommuneplan 2013 blev der taget hul på planlægningen af den ny bydel Favrholm omkring Nordsjællands Hospital i form af en række retningslinjer. En retningslinje fastlægger: *'Hospitalets hovedindgang skal etableres med en beliggenhed inden for det stationsnære kerneområde (højst 600 m fra station) og hospitalets fremtidige udvidelsesområder skal primært ligge indenfor det stationsnære kerneområde.'*²⁸⁵

Naturstyrelsen har på den baggrund vurderet, at der ikke er behov for ændringer i Fingerplan 2013.²⁸⁶

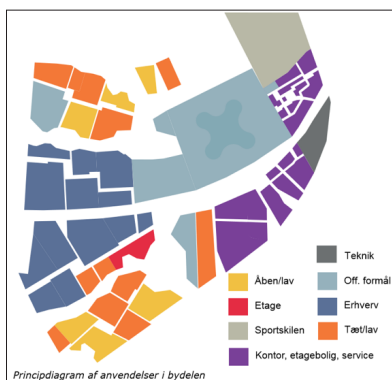
Kommuneplan 2013 har desuden en retningslinje, som fastlægger: *'Som grundlag for fastlæggelse af kommuneplanrammer for lokalplanlægningen i Hillerød Syd (nu Favrholm), skal der udarbejdes en helhedsplan for bydelen.'* Helhedsplanen for Favrholm danner grundlaget for et Kommuneplantillæg for bydelen Favrholm fra 2016.

Det bemærkes, at retningslinjen for hospitalets placering fastlægger, at *'hospitalets fremtidige udvidelsesmuligheder skal primært ligge indenfor det stationsnære kerneområde'*, hvilket vel må

²⁸⁴ Banedanmark: Beslutningsgrundlag vedrørende 'Ny station ved Favrholm', september 2017.

²⁸⁵ Her citeret efter 'Kommuneplantillæg for bydelen Favrholm – Kommuneplantillæg nr. 17 til Kommuneplan 2013 og miljøvurdering.', som indeholder et afsnit om retningslinjerne for Hillerød Syd i Kommuneplan 2013 (side 8-9). Uden år (af høringsnotatet fremgår at kommuneplantillægget har været i høring i perioden 4. februar til 1. april 2016).

²⁸⁶ Som følge af den politiske beslutning om anlæg af en ny station ved Overdrevsvejen (trafikaf-tale 7.2.2012) ophæves rækkefølgebestemmelsen, som skulle sikre, at udlæg af ny byzone mellem Allerød og Hillerød forudsatte en beslutning om placering af en station.



'Kommuneplantillæg for bydelen Favrholm' 2016, side 16



'Kommuneplantillæg for bydelen Favrholm' 2016, side 18

betyde, at det havde været muligt at bygge hospitalet tættere på stationen? Kommuneplanrammen for området tættest på stationen nord for Overdrevsvejen muliggør i øvrigt en generel bebyggelsesprocent på 150 og mulighed for at bygge i 6 etager med et enkelt tårnhus i 15 etager²⁸⁷, hvilket synes at stå i kontrast til de vurderinger, der indgik i forarbejderne og beslutningsgrundlag for placering af hospitalet på den helt overvejende kommunalt ejede grund længere mod vest.

I forhold til Fingerplanens intentioner må det imidlertid vurderes som positivt, at der hermed tilvejebringes betydelige stationsnære byggemuligheder til bl.a. kontorarbejdspladser, og at stiforbindelsen mellem station og det ny hospital på en del af strækningen bliver mere urban – forudsat en realisering af byggemulighederne. Den urbane stiforbindelse er fastlagt i kommuneplanrammen og på kort: *'Mellem Favrholm Station og Nyt Hospital Nordsjælland er der udlagt en hovedsti for gående og cyklende. Stien skal sikre så kort afstand som muligt for de mange rejsende mellem de to destinationer. Stien er udlagt centralt i rammeområdet, og bygningerne i området skal indeholde offentlige funktioner som butikker, kantine, service og lobbyer i stueetagen, der vender mod stien. Stiens placering er vist i helhedsplanen og i trafikplanen. Hovedstien er nødvendig for Nyt Hospital Nordsjællands adgang til Favrholm Station. Det kan derfor blive nødvendigt at lade selve hovedstiens areal være omfattet af lokalplanområdet for hospitalet i rammeområde HS.D.2.'*²⁸⁸

Blandt høringsssvarene til forslaget til kommuneplantillæg er - lidt forsinket – et indspil / suk fra DSB:

*'DSB finder det ærgerligt, at dele af hospitalet og regionale institutioner er placeret uden for det stationsnære kerneområde, og at der er 600 meter til hospitalets hovedindgang. Her hvor såvel hospital som station er nyanlæg, burde der have være satset langt mere ambitiøst på korte afstande og optimale adgange mellem station og hospitalet. Ved at reducere afstanden ville man øge mængden af patienter, besøgende og ansatte, der benytter den kollektive transport til og fra hospitalet.'*²⁸⁹

Erhvervsstyrelsen har i høringsperioden med henvisning til Fingerplanens krav²⁹⁰ anmodet Hillerød Kommune om en redegørelse for de regionale konsekvenser af udbygningen af bydelen Favrholm.

²⁸⁷ 'Kommuneplantillæg for bydelen Favrholm – Kommuneplantillæg nr. 17 til Kommuneplan 2013 og miljøvurdering', rammeområde HS.1, side 39. Kommuneplan 2017 ændrer efter ønske fra Byudviklingsselskabet Favrholm City på bestemmelserne om antal etager.

²⁸⁸ 'Kommuneplantillæg for bydelen Favrholm – Kommuneplantillæg nr. 17 til Kommuneplan 2013 og miljøvurdering', rammeområde HS.1, side 39

²⁸⁹ Brev af 29. februar 2016 fra DSB Ejendomme til Hillerød Kommune vedrørende Kommuneplantillæg nr. 17. I Hillerød Kommunes svar anføres atter jordbundsforholdene som begrundelse for afstanden på knapt 600 meter til hovedindgang.

²⁹⁰ Fingerplan 2013, §4.

KOMMUNEPLANTILLÆG FOR BYDELEN FAVRHOLM

Kommuneplantillæg nr. 17 til Kommuneplan 2013 og miljøvurdering



Hillerød Kommuneplan 2017
Planlægning af ny bydel, Favrholm

Denne redegørelse indgår i det endelige kommuneplantillæg. Det fremgår, at Hillerød Kommune opfatter hele Favrholm som en stationsnær bydel, uanset at kun knapt 25 ha, eller 8% ligger inden for en luftlinjeafstand på 600 m, hvor det – hvis der var tale om reelle gangafstande – kan forventes at have trafikale effekter i forhold til ansattes transportmiddelvalg ved pendling til arbejdspladserne, og mere end halvdelen af bydelens areal ligger i luftlinjeafstande på mellem 1.200 og 2.000 meter fra Favrholms station.²⁹¹

Det fremgår, at Helhedsplanen for Favrholm dækker et areal på 300 ha, og at det forventes at Favrholm vil knap 4.000 indbyggere og et sted mellem 8.000 – 10.000 arbejdspladser, hvoraf alene Nyt Hospital Nordsjælland vil få 4.000 arbejdspladser.

Fra kommuneplantillæggets redegørelsen for de regionale konsekvenser er klippet:

'Favrholm udvikles for en stor del af arbejdspladsernes vedkommende inden for 1.200 m af den kommende Favrholm Station, der både bliver S-togsstation og Lokalbane Station. Resten af bydelen udvikles på arealer der ligger op til 2 km fra banen og dermed fortsat i god cykelafstand til den kommende station.'

'Den stationsnære placering vil således gavne regionens overordnede kapacitetsudfordringer på det overordnede vejnet og bidrage til et positivt CO₂ regnskab gennem den stationsnære planlægning.Udviklingen af Favrholm medfører derfor at transportarbejdet der følger af de mange nye boliger og arbejdspladser, bliver så lavt som det er muligt at planlægge for i Nordsjælland.'

'Med en bydel, der hovedsageligt udvikles stationsnært vil modal split (fordeling på transportmidler) for de rejsende samtidig have den højst mulige andel af rejsende med kollektiv trafik sammenlignet med andre lokaliseringer i Nordsjælland. Det har positiv betydning for CO₂ regnskabet, der knytter sig til transportarbejdet fordi udviklingen sker hvor potentialet for at de rejsende anvender kollektiv trafik er så højt som det er muligt i regionen.'

'Med en placering indenfor 2 km af den kommende station og med et højklasset cykelstinet vil andelen af ansatte der tager tog og cykel i de kommende virksomheder være højere i Favrholm end i mange af regionens øvrige erhvervsområder.'

'Samlet set er de trafikale konsekvenser af en byudvikling i Favrholm, når man ser på det samlede transportarbejde, de laveste det er muligt at byplanlægge for i Nordsjælland. De miljømæssige

²⁹¹ Fingerplan 2017 ændrer afgrænsningen af 'det ydre storbyområdes landområde' så Hillerød Kommune yderligere fik mulighed for at planlægge den ny bydel Favrholm ud til motortrafikvejen, dvs. udover den hidtidige 2 km afgrænsning af det ydre storbyområdes landområde. De yderligere byudviklingsmuligheder omfatter skønsmæssigt i alt omkring 145 ha. inklusiv et areal, som fastholdes i landzone og i 'det øvrige hovedstadsområde'.

konsekvenser, der følger af et øget transportarbejde vil som følge af den stationsnære udvikling være på det laveste niveau det er muligt at opnå i regionen. ²⁹²

Trods ovenstående stationsnærhedslyrik, der kun kan bidrage til at gøre plandokumentet utroværdigt, tilbagestår fortsat spørgsmål om, hvorfor følgende to regionale hensyn, som kunne være tilgodeset, ikke har vejet tungere i beslutningen om placering af det nye hospital på bar mark:

- Sikring af optimal adgang med kollektiv transport til hospitalet for ansatte, patienter og pårørende, som kommer fra et stort regionalt opland. Gangafstanden mellem station og hospital (hovedindgang og andre indgange) kunne have været markant kortere ved en beslutning om placering ved Brødskovvej, men med de nye oplysninger i kommuneplantillægget fra 2016 tilsyneladende også ved beslutningen om station ved Overdrevsvejen.
- Sikring af et rigeligt og alsidigt udbud af stationsnære byggemuligheder for fremtidens væksterhverv i Nordsjælland, således som det længe har været et regionalt ønske ikke mindst fra det daværende Frederiksborg amtsråd. En station ved Brødskovvej havde optimeret mulighederne?

Intet sted i de mange baggrundsrapporter eller beslutningsgrundlag er der redegjort for Hillerød Kommunes interesser, uanset at det eksplicit i regionsrådet beslutning er dem, der har været udslagsgivende for beslutningen om hospitalets placering. Det er således intet sted belyst, hvilke kommunale interesser der således vejer tungere end de regionale interesser. Man kan kun gisne om, at det handler om indtægter fra grundsalg. Den mistanke får næring af, at de grunde tættest på den besluttede station ved Overdrevsvejen, som i baggrundsrapport og beslutningsgrundlag blev beskrevet som ubebyggelige, efter den endelige vedtagelse af hospitalet beslutning alligevel i kommuneplantillæg fra 2016 fremstår som særdeles bebyggelige, idet fremtidige udvidelser af hospitalet primært skal ske inden for det stationsnære kerneområde, og området nærmest stationen kan bebygges med en bebyggelsesprocent på 150.

²⁹² 'Kommuneplantillæg for bydelen Favrholm – Kommuneplantillæg nr. 17 til Kommuneplan 2013 og miljøvurdering.', side 32-33.

Appendix 2. Tidslinje med planlægningsmyndigheder og overordnede planer for hovedstadsområdet 1945 til 2018.

	Myndighed	Planer / Regionplaner / Landsplandirektiv
1945	Egnsplanudvalget	
1946	Privat nedsat på initiativ af Byplanlaboratoriet med repræsentanter fra kommuner, stat, foreninger mv.	
1947		Skitseforslag til Egnsplan f. Storkøbenhavn (Fingerplanen fra 1947)
1948		
1949	(9 byudviklingsudvalg for Storkøbenhavn)	(Lov om regulering af bymæssige bebyggelser fra 1949)
1950		(Partielle byudviklingsplaner)
1951		
1952		
1953		
1954		
1955		
1956		
1957	Egnsplansekretariatet for Storkøbenhavn (Boligministeriet)	
1958		
1959		
1960		Principskitse til Egnsplan 1960
1961		1. etapeplanen 1961
1962		
1963		
1964		
1965		
1966		
1967	Egnsplanrådet	
1968	(Frivilligt kommunalt samarbejde – 17 medlemmer valgt af Københavns Kommune (3), Frederiksberg Kommune (1), de 20 kommuner i Københavns Amt (5), de 19 kommuner i Frederiksborg Amt (4) og de 11 kommuner i Roskilde Amt (4))	
1969		
1970		
1971		
1972		Strukturplan 1972
1973		Regionplan 1973

1974	Hovedstadsrådet	<i>Regionplanlægning lovbunden</i>
1975	(regionalt organ med 37 indirekte valgte medlemmer blandt medlemmerne i kommunalbestyrelser og amtsråd i et område svarende til dagens hovedstadsområde)	
1976		
1977		
1978		Regionplanens 1. etape 1977 – 92
1979		Statslig godkendt 1979
1980		
1981		Regionplan 1981
1982		
1983		
1984		
1985		Regionplan 1985
1986		
1987		
1988		
1989		Regionplan 1989
1990	Fem regionale enheder: Københavns Amt Frederiksborg Amt Roskilde Amt Københavns Kommune Frederiksberg Kommune	
1991		
1992		
1993		Regionplan 1993 (for hver af de 5 enheder)
1994		
1995		
1996		
1997		Regionplan 1997 (for hver af de 5 enheder)
1998		
1999		
2000	De fem enheder / HUR	
2001	Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) (Regionalt organ – 11 medlemmer fra de fem ovennævnte enheder (3 / 2 / 2 / 3 / 1) med amtsborgmestre og borgmestre som fødte medlemmer)	Regionplan 2001 (for hver af de 5 enheder)
2002		
2003		
2004		Regionplantillæg om stationsnærhed
2005		Regionplan 2005
2006		<i>Hovedstadskapitel i planloven</i>
2007	Miljøministeren	Fingerplan 2007 – landsplandirektiv
2008		
2009		
2010		
2011		
2012		
2013		Fingerplan 2013 – landsplandirektiv
2014		
2015	Miljøministeren / Erhvervsministeren	
2016	Erhvervsministeren	
2017		Fingerplan 2017 – landsplandirektiv
2018		

4. Stationsnærhedspolitikens implementering i nybyggeri til kontorformål.

Større kontorejendomme er en væsentlig byfunktion, som er omfattet af Fingerplanens stationsnærhedspolitik, når de er mindst 1.500 etagemeter. Der nybygges i gennemsnit hvert år i hovedstadsområdet omkring 150.000 etagemeter i større kontorejendomme.²⁹³ De skønnes tilsammen at kunne rumme 6.000 til 7.000 arbejdspladser.

Omfang og beliggenhed af nyopførte kontorejendomme

Dette kapitel belyser, i hvilket omfang kontorbyggeri opført i hovedstadsområdet i perioden fra 1980 til og med 2015 er lokaliseret inden for en gangafstand på op til 600 meter fra nærmeste station på det overordnede banenet. Undersøgelser viser, at lokalisering inden for gangafstande på op til 600 meter har trafikale effekter i form af en større markedsandel til den kollektive transport, og færre der benytter bil.²⁹⁴ Det er samtidig inden for den afstand, at nyt kontorbyggeri med mere end 1.500 etagemeter ifølge Fingerplanerne primært skal lokaliseres.²⁹⁵

Nybyggeriets lokalisering er opgjort på to måder. For det første i forhold til gangafstanden til de eksisterende stationer på det overordnede banenet anno 2017, og for det andet i forhold til gangafstanden til enten en eksisterende eller en planlagt (dvs. politisk besluttet) station på det overordnede banenet anno 2017. Den anden opgørelse inkluderer dermed de kommende stationer på Cityringen med dens afgreninger til hhv. Nordhavnen og Ny Ellebjerg via Sydhavnen, og de kommende standsningssteder på letbanen på Ring 3. Desuden omfatter den anden opgørelse de kommende Favrholm, Køge Nord og Vinge stationer, hvor der imidlertid ikke er opført nye kontorejendomme i den periode, som undersøgelsen dækker.

Analyserne i denne rapport er baseret på den faktiske gangafstand mellem station og kontorejendommenes hovedindgang. Tidligere analyser har været baseret på luftlinjeafstande mellem station og kontorejendommens adresse. Det er imidlertid gangafstandene, som er afgørende for de ansattes trafikale adfærd ved pendling mellem bopæl og arbejdsplads, ligesom det er gangafstandene, der af samme årsag indgår i Fingerplanernes regler om stationsnær lokalisering.

Analyserne i denne rapport har særlig fokus på perioden fra 2000 til 2015. I den periode er lokalisering opgjort år for år. Perioden er desuden underopdelt i to delperioder: fra 2000 til 2007 og fra 2008

²⁹³ KONBYG-databasen, By og Bane-projektet, Aalborg Universitet, Campus København.

²⁹⁴ Hartoft-Nielsen og Reiter (2017), jf. kapitel 1.

²⁹⁵ Fingerplan 2007, Fingerplan 2013 og Fingerplan 2017, jf. kapitel 2.

til 2015. De to perioder omfatter hver 8 års kontorbyggeri opført hhv. før og efter Fingerplan 2007. Opdelingen i de to delperioder gør det muligt at belyse, i hvilket omfang implementeringen af stationsnærhedspolitikken er forbedret med Fingerplanernes skærpede regler for stationsnær lokalisering.

Fingerplanerne giver undtagelsesvist og under nærmere angivne forudsætninger²⁹⁶ mulighed for at lokalisere nyt kontorbyggeri i større gangafstande end de 600 meter i de såkaldte stationsnære områder uden for kerneområderne, som kommunerne kan afgrænse med udgangspunkt i en afstand på 1.000 meter fra en station i det indre storbyområde (håndfladen) og med udgangspunkt i en afstand på 1.200 meter fra en station i det ydre storbyområde (by-fingrene). I kapitel 5 belyses plangrundlaget for de kontorbygninger, som i perioden efter Fingerplan 2007 er opført længere end 600 meter gangafstand fra station. Det belyses, om lokalplangrundlaget beskriver og fastlægger de særlige virkemidler, som i henhold til Fingerplanens regler kan anvendes med henblik på at sikre en trafikal adfærd svarende til ved en stationsnær lokalisering inden for 600 meter gangafstand fra en station på det overordnede banenet.

Datagrundlag

Data om kontorbygningers opførelsesår (fuldført), etageareal og adresse er ikke tilgængeligt i BBR-registeret. I BBR-registeret omfatter bygningsanvendelseskategori 320 ejendomme til 'kontor, lager og handel'. Det er bygningskategorier med vidt forskellige anvendelser og lokaliseringsbehov, og dermed også forskellige lokaliseringskrav i Fingerplanerne. Oplysninger findes imidlertid i KONBYG-databasen for perioden fra 1980 til 2015. KONBYG-databasen er oprindeligt etableret i Miljøministeriet (Landsplanafdelingen, Forskningscentret for Skov & Landskab, Skov- og Naturstyrelsen og By- og Landskabsstyrelsen) og senest opdateret for perioden 2010 til 2015 af By- og Baneprojektet på Aalborg Universitet efter opdrag fra Erhvervsstyrelsen.

Opdateringen for perioden 2010 til 2015 er sket i efteråret 2016 med bistand fra de 34 kommuner i hovedstadsområdet. Udgangspunktet er et udtræk fra BBR-registeret af bygninger med mindst 500 etagemeter inden for bygningsanvendelseskategori 320 fuldført i perioden fra 2010 til 2015. Kommunerne har modtaget udtrækket med nyopførelser i deres kommune og har for hver bygning angivet omfanget af kontoretagemeter, alternativt kontorarealets andel af det samlede etageareal.

Opdateringen har herudover bestået i en kvalitetssikring af den eksisterende KONBYG-database, herunder en opdatering af geo-

²⁹⁶ Se kapitel 2.

kodningerne, hvor der gennem tiderne er sket en forbedring af redskaberne. Gangafstande er som udgangspunkt bestemt ud fra google maps og efterfølgende kvalitetssikret for alle bygninger, som ligger inden for 1.000 meter luftlinjeafstand fra en station.

En omfattende analyse af kontorbyggeriets omfang og lokalisering i perioden fra 1980 til 2015 er tidligere offentliggjort i NYT nr. 1, februar 2017: 'Kontorbyggeri i hovedstadsområdet frem til og med 2015 – omfang og beliggenhed' fra BY og BANE-projektet, Aalborg Universitet.²⁹⁷ I NYT nr. 1 er analyserne gennemført for flere størrelseskategorier, herunder bygninger med fra 500 etagemeter til 1.500 etagemeter, men der er i modsætning til i denne rapport alene anvendt luftlinjeafstande mellem bygningerne og stationerne. Analyserne i denne rapport og NYT nr. 1 er derfor ikke identiske.

Stationsnært og ikke-stationsnært kontorbyggeri.

De nyopførte kontorejendomes etageareal i hovedstadsområdet som helhed er i figur 4.1 vist år for år for perioden fra 2000 til 2015 og fordelt på hhv. stationsnært og ikke-stationsnært kontorbyggeri i forhold til de eksisterende stationer på det overordnede banenet anno 2017. I figuren er desuden vist det årlige gennemsnit for hhv. 1980'erne og 1990'erne. Under figuren er for hver af delperioderne 2000 til 2007 og 2008 til 2015 angivet, hvor stor en andel af det samlede nybyggeri i perioden, som er opført stationsnært med mindre end 600 meters gang mellem bygning og station. Desuden er vist andelen af stationsnært nybyggeri for den samlede periode fra 2000 til 2015. En samlet oversigt over andele stationsnært nybyggeri i de to perioder og i den anvendte geografi er vist i tabel 4.1 sidst i kapitlet.

En stor del af kontorbyggeriet i hovedstadsområdet er fortsat lokaliseret ikke-stationsnært med gangafstande større end 600 meter til nærmeste eksisterende station på det overordnede banenet anno 2017. For hele perioden fra 2000 til 2015 gælder det næsten 2/3 af nybyggeriet. Andelen af stationsnært nybyggeri i hovedstadsområdet som helhed er således blot 37% i forhold til de eksisterende stationer. Andelen er imidlertid steget efter, at der med Fingerplan 2007 skete en opstramning af reglerne for stationsnær lokalisering. Mens det stationsnære nybyggeri i perioden fra 2000 til 2007 udgjorde 31% i hovedstadsområdet som helhed, udgjorde det stationsnære nybyggeri 44% i perioden fra 2008 til 2015.

Især i den seneste delperiode er en ikke ubetydelig del af nybyggeriet imidlertid opført nær en af de kommende standsningssteder på

²⁹⁷ NYT nr. 1 findes på Erhvervsstyrelsens hjemmeside (www.erst.dk) under 'analyser og statistik' i relation til Fingerplanen og hovedstadsrådets planlægning.

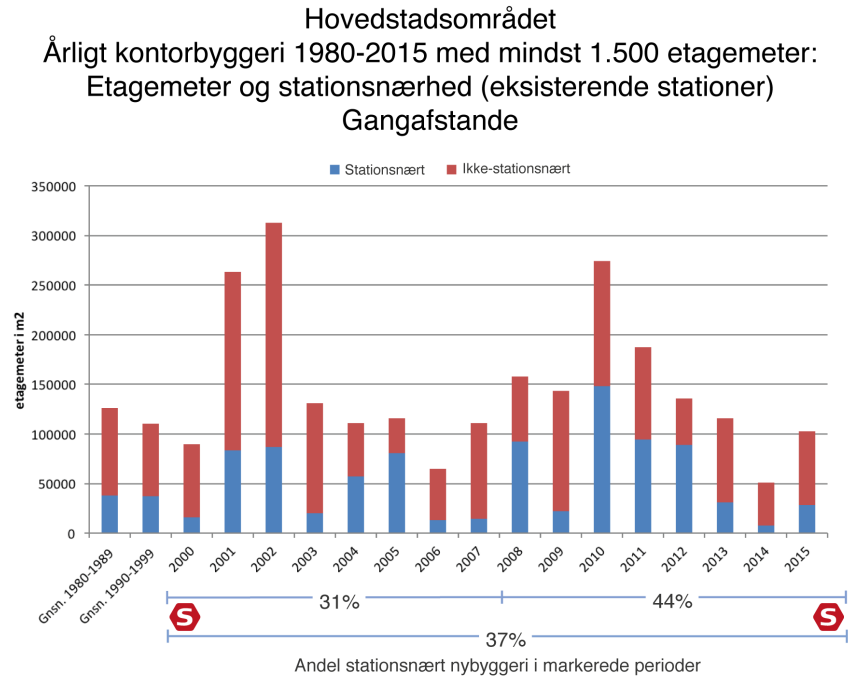
letbanen på Ring 3 og i mindre omfang nær kommende stationer på Cityringen med dens forgreninger til Nordhavn og Sydhavn. En større andel af nybyggeriet vil dermed på sigt være stationsnært. Det fremgår af figur 4.2, hvor stationsnært og ikke-stationsnært nybyggeri er opgjort i forhold til såvel eksisterende som politisk besluttede stationer på det overordnede banenet. I perioden fra 2008 til 2015 er det således 62% af det samlede nybyggede kontoretageareal i hovedstadsområdet som helhed, som er opført stationsnært i forhold til enten eksisterende eller planlagte stationer. Nybyggeriet er i den seneste periode rykket markant tættere på stationerne, idet andelen af stationsnært kontorbyggeri er øget fra 34% i perioden fra 2000 til 2007 til de 62% i perioden fra 2008 til 2015. Det er selvsagt først, når de planlagte stationer er i drift, at der kan forventes højere markedsandele til den kollektive transport blandt ansatte på de kontorarbejdspladser, som er lokaliseret ved de planlagte stationer.

Den forbedrede implementering skyldes formentlig både den strammere stationsnærhedspolitik og ændringer i markedet. Sadolin og Albæk har således i deres seneste analyser af markedet fremhævet, at investorer og brugere i højere grad end tidligere prioriterer god adgang med kollektiv transport som en væsentlig lokaliseringsparameter.²⁹⁸ Stationsnærhedspolitikken spiller således sammen med markedets prioriteringer.

Trods den forbedrede implementering med en større andel af nybyggeriet, som er opført stationsnært, er det imidlertid mere end hver tredje nyopførte kontoretagemeter i hovedstadsområdet som helhed, som selv efter den skærpede stationsnærhedspolitik i Fingerplan 2007 er opført i større gangafstand end 600 meter fra en eksisterende eller planlagt station. Tilgængeligheden med kollektiv transport til disse skønsmæssigt 38% af arbejdspladserne i nyopførte bygninger vil også på sigt være ringe med hyppig kørsel i bil til følge. Det er især i omegnskommunerne, at andelen af ikke-stationsnært nybyggeri fortsat er høj, selvom der også her er sket en markant forbedret målopfyldelse, jf. nedenstående.

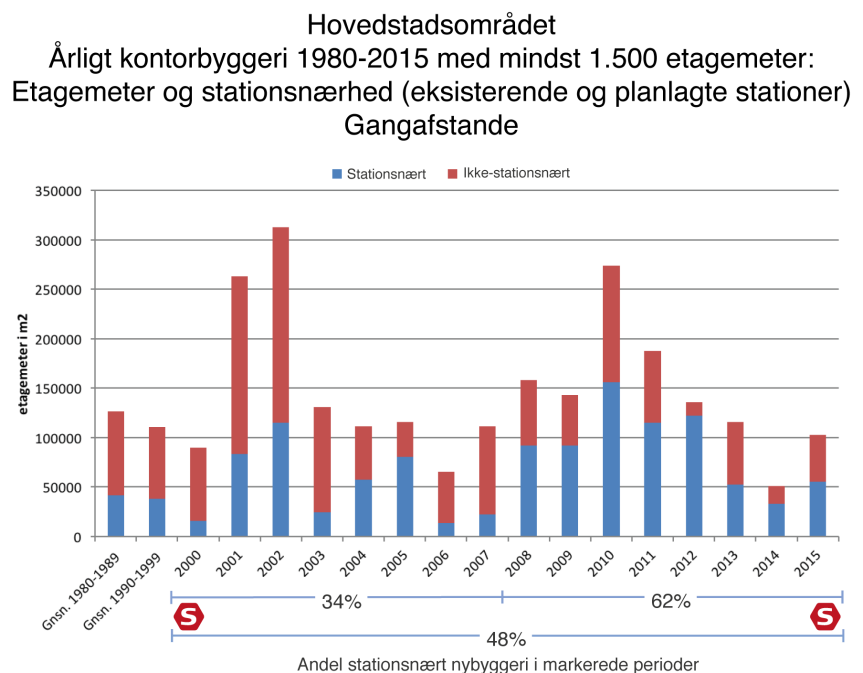
²⁹⁸ F.eks. Sadolin & Albæk: Newsletter, 4. kvartal 2016, side 8 og Sadolin & Albæk: 'Erhvervs-ejendomme', oktober 2017.

Figur 4.1. Årligt kontorbyggeri med mindst 1.500 etagemeter opført i perioden fra 1980 til 2015 i hovedstadsområdet som helhed, fordelt på hhv. stationsnært og ikke-stationsnært byggeri, dvs. hhv. mindre end og mere end 600 meter gangafstand fra en eksisterende station på det overordnede banenet anno 2017.



Kilde: BY og BANE-projektet, Aalborg Universitet, Institut for Planlægning, Campus København

Figur 4.2. Årligt kontorbyggeri med mindst 1.500 etagemeter opført i perioden fra 1980 til 2015 i hovedstadsområdet som helhed, fordelt på hhv. stationsnært og ikke-stationsnært byggeri, dvs. hhv. mindre end og mere end 600 meter gangafstand fra en eksisterende eller planlagt station på det overordnede banenet anno 2017.



Kilde: BY og BANE-projektet, Aalborg Universitet, Institut for Planlægning, Campus København

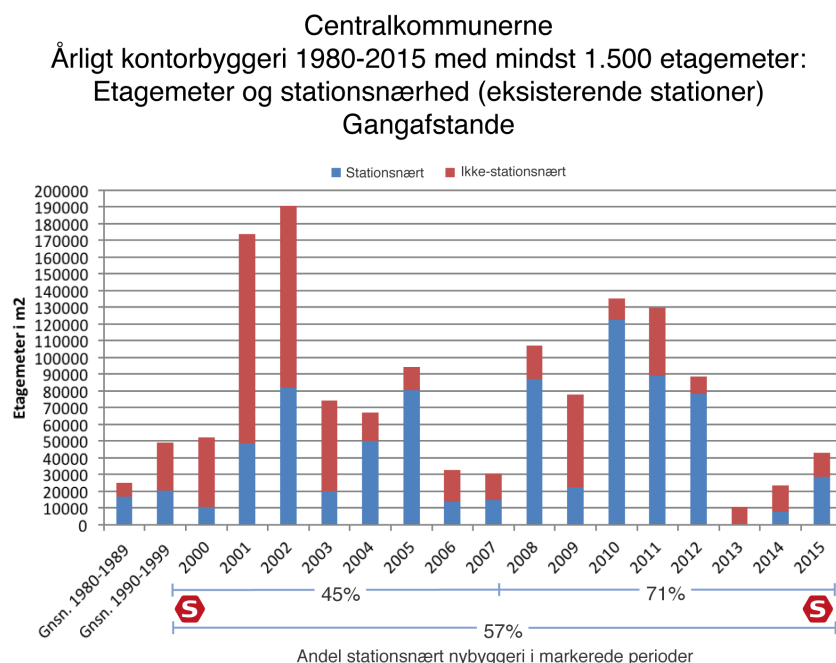
Svagere, men forbedret implementering i omegnskommunerne

Andelen af stationsnært nybyggeri er markant højere i centralkommunerne end i omegnskommunerne. Det fremgår af figurerne 4.3, 4.4, 4.5 og 4.6.

I centralkommunerne er 71% af det nyopførte kontorbyggeri i den seneste periode fra 2008 til 2015 opført stationsnært ved en eksisterende station anno 2017, mens 79% er opført stationsnært ved enten en eksisterende eller en planlagt station i centralkommunerne, jf. figur 4.3 og figur 4.4

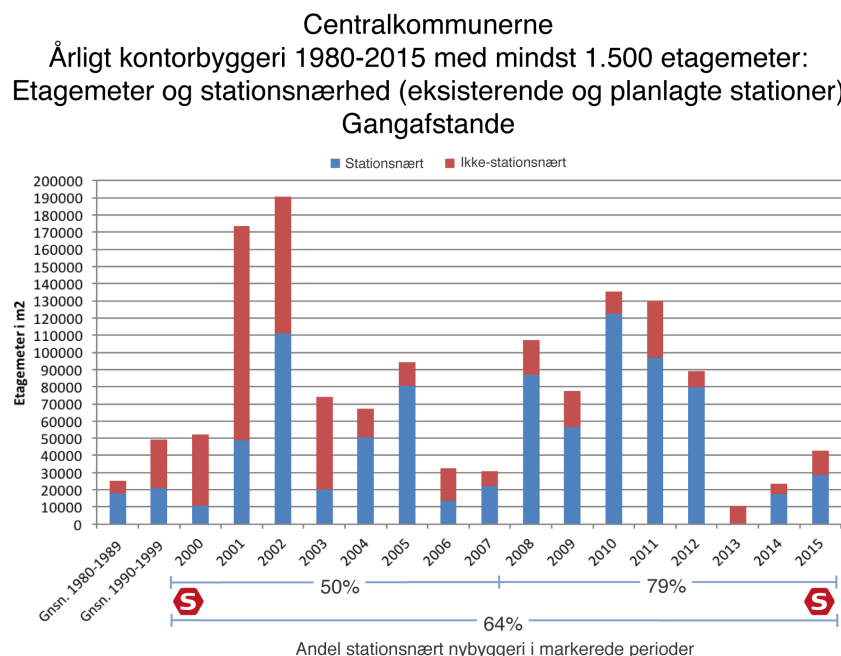
Også i centralkommunerne er der sket markante forbedringer af implementeringen af stationsnærhedspolitikken efter Fingerplan 2007. I forhold til eksisterende stationer er andelen af stationsnært nybyggeri vokset fra 45% i perioden fra 2000 til 2007 til 71% i perioden fra 2008 til 2015. I forhold til enten eksisterende eller planlagte stationer er andelen vokset fra 50% før Fingerplan 2007 til 79% efter Fingerplan 2007.

Figur 4.3. Årligt kontorbyggeri med mindst 1.500 etagemeter opført i perioden fra 1980 til 2015 i centralkommunerne, fordelt på hhv. stationsnært og ikke-stationsnært byggeri, dvs. hhv. mindre end og mere end 600 meter gangafstand fra en eksisterende station på det overordnede banenet anno 2017.



Kilde: BY og BANE-projektet, Aalborg Universitet, Institut for Planlægning, Campus København

Figur 4.4. Årligt kontorbyggeri med mindst 1.500 etagemeter opført i perioden fra 1980 til 2015 i centralkommunerne, fordelt på hhv. stationsnært og ikke-stationsnært byggeri, dvs. hhv. mindre end og mere end 600 meter gangafstand fra en eksisterende eller planlagt station på det overordnede banenet anno 2017.



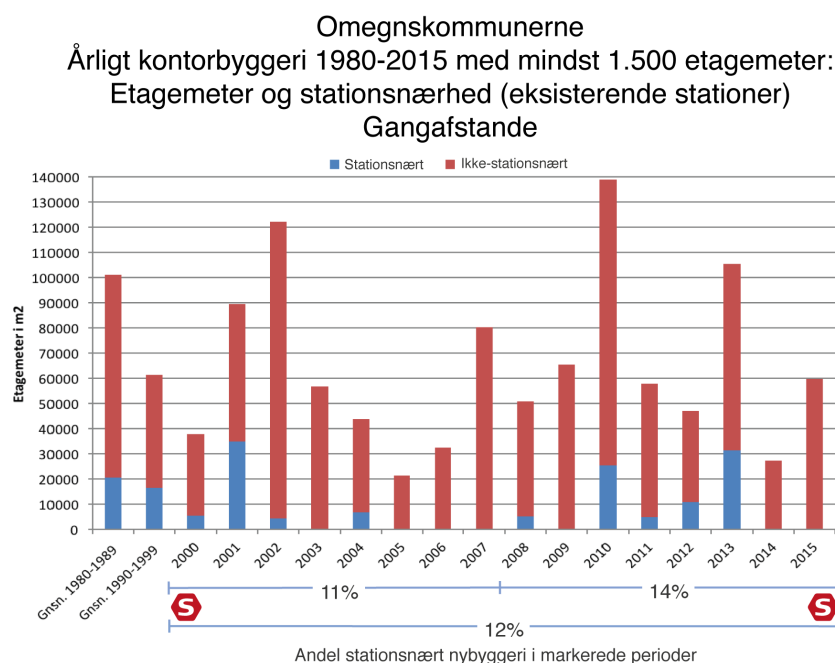
Kilde: BY og BANE-projektet, Aalborg Universitet, Institut for Planlægning, Campus København

Det ikke-stationsnære kontorbyggeri dominerer derimod fortsat i omegnskommunerne. Men også i omegnskommunerne er implementeringen af stationsnærhedspolitikken klart forbedret i perioden efter Fingerplan 2007 i forhold til tidligere. Det gælder i særdeleshed, når de nye standsningssteder på letbanen på Ring 3 medregnes.

Andelen af nybyggede kontoretagemeter i omegnskommunerne, som er opført stationsnært ved en eksisterende eller planlagt station, er vokset fra 12% i perioden fra 2000 til 2007 til 42% i perioden fra 2008 til 2015. I forhold til alene eksisterende stationer er andelen blot steget fra 11 % til 14%. Letbanen på Ring 3 spiller således en afgørende rolle for, i hvilket omfang de seneste års ny-etablerede kontorarbejdspladser i omegnskommunerne kommer til at ligge nær en station.

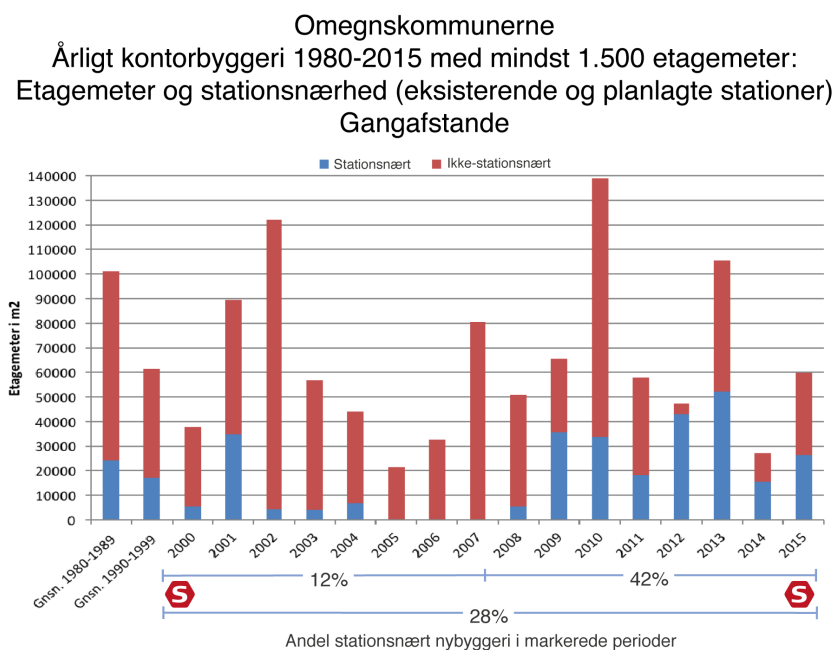
De trafikale effekter af lokalisering nær standsningssteder på den kommende letbane kendes naturligvis endnu ikke. Lever de op til en forventning om trafikale effekter svarende til lokalisering nær en station på S-banen, kan åbningen af letbanen betyde en markant overflytning af pendlertrafik fra bil til kollektiv transport blandt ansatte i de nyopførte kontorejendomme nær standsningsstederne på letbanen.

Figur 4.5. Årligt kontorbyggeri med mindst 1.500 etagemeter opført i perioden fra 1980 til 2015 i omegnskommunerne, fordelt på hhv. stationsnært og ikke-stationsnært byggeri, dvs. hhv. mindre end og mere end 600 meter gangafstand fra en eksisterende eller planlagt station på det overordnede banenet anno 2017.



Kilde: BY og BANE-projektet, Aalborg Universitet, Institut for Planlægning, Campus København

Figur 4.6. Årligt kontorbyggeri med mindst 1.500 etagemeter opført i perioden fra 1980 til 2015 i omegnskommunerne, fordelt på hhv. stationsnært og ikke-stationsnært byggeri, dvs. hhv. mindre end og mere end 600 meter gangafstand fra en eksisterende eller planlagt station på det overordnede banenet anno 2017.



Kilde: BY og BANE-projektet, Aalborg Universitet, Institut for Planlægning, Campus København

Tabel 4.1. Andel stationsnært kontorbyggeri (etagemeter) fuldført i perioderne fra 2000 til 2007 og fra 2008 til 2015 i centralkommunerne, omegnskommunerne og hovedstadsområdet som helhed i forhold til hhv. eksisterende stationer anno 2017 og eksisterende eller planlagte stationer anno 2017. Stationsnært byggeri er bygninger opført inden for gangafstande på op til 600 meter fra nærmeste station på det overordnede banenet.

Etagemeter – andel	Andel stationsnært nybyggeri i forhold til eksisterende stationer			Andel stationsnært nybyggeri i forhold til eksisterende eller planlagte stationer		
	2000 - 2007	2008 - 2015	2000 - 2015	2000 - 2007	2008 - 2015	2000 - 2015
Centralkommunerne	45%	71%	57%	50%	79%	64%
Omegnskommunerne	11%	14%	12%	12%	42%	28%
Hovedstadsområdet som helhed	31%	44%	37%	34%	62%	48%

Kilde: BY og BANE-projektet, Aalborg Universitet, Institut for Planlægning, Campus København

I omegnskommunerne udgør omfanget af ikke-stationsnært byggeri til kontorformål opført i perioden efter Fingerplan 2007 imidlertid væsentligt mere end halvdelen af de i perioden nyopførte kontoretagemeter.

I det efterfølgende kapitel belyses plangrundlaget for de mange ikke-stationsnære kontorbygninger, som er opført i perioden fra 2008 til 2015, dvs. perioden efter at stationsnærhedspolitikken med Fingerplan 2007 blev mere målrettet i forhold til at sikre trafikale effekter.

5. Plangrundlag for ikke-stationsnært kontorbyggeri opført i en periode efter Fingerplan 2007

Analyserne i kapitel 4 af omfang og lokalisering af nyt kontorbyggeri i hovedstadsområdet viser et betydeligt omfang af ikke-stationsnært nybyggeri, hvor gangafstanden til nærmeste eksisterende eller planlagte station²⁹⁹ på det overordnede banenet er længere end 600 meter. Det gælder også i perioden efter, at landsplandirektivet Fingerplan 2007 trådte i kraft. Uanset at nybyggeriet i den periode er rykket væsentligt tættere mod eksisterende og kommende stationer, er andelen af ikke-stationsnært nybyggeri fortsat høj, især i omegnskommunerne.

I dette kapitel undersøges plangrundlaget for det omfattende ikke-stationsnære kontorbyggeri, som er opført i perioden 2008 til og med 2015, dvs. perioden efter at de skærpede regler for stationsnær lokalisering i Fingerplan 2007 trådte i kraft. Det belyses, om nybyggeriet er opført i overensstemmelse med eller i strid med reglerne i Fingerplan 2007 og Fingerplan 2013. Det belyses således, om Fingerplanens regler for nybyggeri opført i stationsnære områder uden for kerneområderne er implementeret i de lokalplaner, som udgør grundlaget for kontorbyggeriet. Er der i overensstemmelse med Fingerplanernes regler fastlagt eller anvendt supplerende virkemidler, som kan sikre en trafikal adfærd blandt de ansatte svarende til, hvis arbejdspladserne var lokaliseret inden for 600 meter gangafstand fra en station, eller er byggeriet opført på grundlag af en særregel i Fingerplanen? Hvis byggeriet er opført i strid med reglerne i Fingerplanen, er det så på grundlag af en ældre lokalplan, hvor legaliteten således er i orden, eller er plangrundlaget en ny lokalplan, som er i strid med Fingerplanens regler?

Stationsnære og ikke-stationsnære bygninger opført efter Fingerplan 2007

Der er i perioden fra 2008 til 2015 opført i alt 134 større kontorbygninger i hovedstadsområdet med mindst 1.500 etagemeter, som således er omfattet af Fingerplanernes regler om stationsnær lokalisering. 53 er opført i centralkommunerne og 61 i omegnskommunerne.

Blandt de 134 nyopførte bygninger er 71 opført i større gangafstand end 600 meter fra nærmeste eksisterende eller planlagte station. Det er godt halvdelen af de nyopførte større kontorbygninger.

Det er plangrundlaget for disse 71 bygninger, som belyses i dette kapitel. 15 bygninger er opført i centralkommunerne, 56 bygninger

²⁹⁹ Nye stationer på Cityringen med afgreninger til Nordhavn og Sydhavnen samt de kommende standsningssteder på letbanen på Ring 3 indgår således i opgørelsen.

i omegnskommunerne. I centralkommunerne er det således godt hver fjerde bygning, som er opført i større gangafstand end 600 meter, mens det i omegnskommunerne er flere end 2 ud af 3 bygninger, som er opført ikke-stationsnært i forhold til en eksisterende eller planlagt station på det overordnede banenet.

Tabel 5.2 viser, hvordan de 71 ikke-stationsnære bygninger opført i perioden fra 2008 til 2015 fordeler sig på afstandsbælter fra nærmeste eksisterende eller planlagte station på det overordnede banenet og på geografiske delområder i fingerbystrukturen.

I centralkommunerne er hovedparten af de ikke-stationsnære bygninger opført inden for en gangafstand på 600 – 800 meter fra en station. Det gælder 10 af de i alt 15 ikke-stationsnære kontorbygninger.

Uden for centralkommunerne er langt hovedparten af de ikke-stationsnære bygninger opført i større afstande fra stationerne. I ydre håndflade – dvs. håndfladen uden for centralkommunerne – er 8 bygninger, eller halvdelen, opført i en gangafstand, der overstiger 1.500 meter, mens det i byfingrene er 13 bygninger, eller godt hver tredje af de ikke-stationsnære bygninger, som er opført i større gangafstand end 1.500 meter fra en station. I byfingrene er 20 ud af de 37 ikke-stationsnære bygninger – eller godt halvdelen - opført i større gangafstand end de 1.200 meter fra en eksisterende eller planlagt station på det overordnede banenet, som i byfingrene er udgangspunktet for afgrænsning af de stationsnære områder uden for kerneområder.

Tabel 5.1. Antal kontorbygninger med mere end 1.500 etagemeter opført i perioden fra 2008 til 2015 fordelt på hhv. stationsnære (gangafstand mindre end 600 meter) og ikke-stationsnære kontorbygninger i centralkommunerne, omegnskommunerne og hovedstadsområdet som helhed.

	Gangafstand til nærmeste eksisterende eller planlagte station		
	< 600 m	> 600 m	I alt
Centralkommunerne	38	15	53
Omegnskommunerne	25	56	81
Hovedstadsområdet i alt	63	71	134

Kilde: BY og BANE-projektet, Aalborg Universitet, Institut for Planlægning, Campus København

Tabel 5.2. Antal kontorbygninger opført fra 2008 til 2015 i hovedstadsområdet i større gangafstand end 600 meter fra eksisterende eller planlagt station på det overordnede banenet, fordelt på afstandsbælter fra stationen og geografiske delområde i fingerbystrukturen.

	Afstandsintervaller (gangafstande) for ikke-stationsnært kontorbyggeri opført fra 2008 til 2015. Antal bygninger					
	601-800 m	801-1000m	1.001-1.200m	1.201-1.500m	>1.500 m	I alt
Centralkommunerne	10	1	3	0	1	15
Ydre håndflade	3	2	4	0	8	17
Byfingrene	6	5	6	7	13	37
Uden for fingerbyen					2	2
I alt	19	8	13	7	24	71

Kilde: BY og BANE-projektet, Aalborg Universitet, Institut for Planlægning, Campus København

Lokalplangrundlaget for ikke-stationsnært nybyggeri

En forklaring på det omfattende ikke-stationsnære kontorbyggeri kan være, at bygningerne er opført på grundlag af ældre lokalplaner. Det bekræftes af tabel 5.3, der viser, hvornår lokalplanerne for de 71 ikke-stationsnære kontorbygninger er vedtaget. 2/3 – eller langt hovedparten af bygningerne – er opført på grundlag af ældre lokalplaner fra før vedtagelsen af Fingerplan 2007. Enkelte bygninger er opført på grundlag af byplanvedtægter helt tilbage til 1960'erne, og en hel del bygninger er opført på grundlag af lokalplaner fra 1980'erne og 1990'erne. 8 af bygningerne er opført uden lokalplan. Det gælder en række administrative tilbygninger til Hvidovre Hospital, der som bekendt ligger langt fra en station, men som er omfattet af en særregel i Fingerplanen, som muliggør udvidelser af eksisterende regionshospitaler.

Det fremgår af tabel 5.3, at kun hver tredje ikke-stationsnære kontorbygning – i alt 24 – er opført på grundlag af en lokalplan, som er vedtaget efter, at reglerne i Fingerplan 2007 trådte i kraft. Det vurderes, at halvdelen af disse bygninger er opført på grundlag af lokalplaner, som er i strid med Fingerplan 2007 eller Fingerplan 2013. Det skyldes for de flestes vedkommende, at lokalplanerne ikke lever op til reglerne for lokalisering i de stationsnære områder uden for kerneområder, idet der ikke i lokalplanerne er redegjort for eller fastlagt virkemidler, som kan sikre en trafikal adfærd svarende til, hvis kontorbygningen var blevet lokaliseret inden for 600 meter gangafstand til en station. Nogle af disse bygninger ligger endvidere i afstande fra nærmeste station, som er væsentlig større end de 1.000 meter / 1.200 meter, som er udgangspunktet for kommunernes afgrænsninger af stationsnære områder uden for kerneområderne.

Tabel 5.3. Lokalplangrundlaget for ikke-stationsnært kontorbyggeri med mere end 1.500 etagemeter opført i perioden 2008 til 2015 i hovedstadsområdet. Lokalplanens alder og forhold til Fingerplanernes bestemmelser.

Lokalplangrundlag – ikke-stationsnært kontorbyggeri			
Lokalplanvedtagelse År	Antal lokalplaner	Byggeri i strid med lokalplanens anvendelsesbestemmelser	Lokalplan i strid med Fingerplan 2007 eller Fingerplan 2013
Ingen lokalplan	8		
1960'erne	2	1	-
1970'erne	0	0	-
1980'erne	8	0	-
1990'erne	8	2	-
2000 – 2006	21	2	-
2007 -	24	3	12
I alt	71	8	

Kilde: BY og BANE-projektet, Aalborg Universitet, Institut for Planlægning, Campus København

I relation til de mange nyere lokalplaner, der er i strid med Fingerplanerne, og således mangler legalitet, kan bemærkes, at staten har valgt ikke at føre tilsyn med lokalplaner og deres forhold til den overordnede planlægning. Det statslige tilsyn omfatter alene kommuneplanerne og kommuneplantillæg.

Der er i en række tilfælde også modstrid mellem bygningens anvendelse til kontorformål og lokalplanen. Blandt samtlige 71 ikke-stationsnært opførte kontorbygninger, vurderes det, at 8 bygninger er opført i strid med lokalplanens anvendelsesbestemmelser for det pågældende område. Typisk fastlægger disse lokalplaner anvendelsen til fremstillingsvirksomhed. Widex-bygningen i Allerød Kommune, som blev fuldført i 2010, er et eksempel. Lokalplanen for området fastlægger i lighed med Fingerplan 2007 og tidligere regionplaner anvendelsen til 'virksomheder med særlige beliggenhedskrav', dvs. miljøbelastende virksomheder. Widex-bygningens godt 36.000 etagemeter rummer primært kontorlokaler og en mindre produktion og udvikling (samlet cirka en fjerdedel) og er ingenlunde miljøbelastende. Byggeriet er således opført i strid med anvendelsesbestemmelserne i såvel lokalplan som Fingerplan og i strid med Fingerplanens bestemmelser om fingerbystruktur og stationsnærhed.

Nybyggeriet og Fingerplanens bestemmelser om trafikale effekter

I tabel 5.4 er vurderet, hvorledes lokalplangrundlaget for samtlige 134 kontorbygninger med mere end 1.500 etagemeter opført i perioden fra 2008 til 2015 i hovedstadsområdet forholder sig til Fingerplanernes bestemmelser med hensyn til at sikre trafikale effekter med en højere andel ansatte, som benytter kollektiv transport og færre bil i den daglige transport mellem bopæl og arbejde.

Tabel 5.4. Antal kontorbygninger opført i perioden 2008 til 2015 i hovedstadsområdet fordelt på hhv. centralkommunerne og omegnskommunerne og beliggenhed i forhold til Fingerplanens regler om stationsnær lokalisering.

	Centralkommunerne	Omegnskommunerne	Hovedstadsområdet ialt
Stationsnært kerneområde	38	25	63
Stationsnært område uden for kerneområdet med suppl. virkemidler	4	1	5
Stationsnært område uden for kerneområdet uden suppl. virkemidler	5	19	24
Ekstreme afstande	0	19	19
Særregler	6	17	23
I alt	53	81	134

Kilde: BY og BANE-projektet, Aalborg Universitet, Institut for Planlægning, Campus København

Ud af de i alt 134 kontorbygninger er 63 bygninger lokaliseret inden for gangafstand på op til 600 meter fra en eksisterende eller planlagt station på det overordnede banenet. Yderligere blot 5 kontorbygninger er opført inden for afstande på op til hhv. 1.000 m eller 1.200 m – afhængigt af beliggenheden i hhv. håndfladen og byfingrene – og på grundlag af en lokalplan, som redegør for eller fastlægger 'supplerende virkemidler', som lever op til kravene i Fingerplanerne, og som således kan forventes at sikre den tilstræbte trafikale adfærd svarende til, hvis bygningen lå inden for det stationsnære kerneområde.

Alt i alt er dermed lige godt halvdelen af kontorbygningerne opført med en beliggenhed og et lokalplangrundlag, som indebærer, at man kan forvente de tilstræbte trafikale effekter.

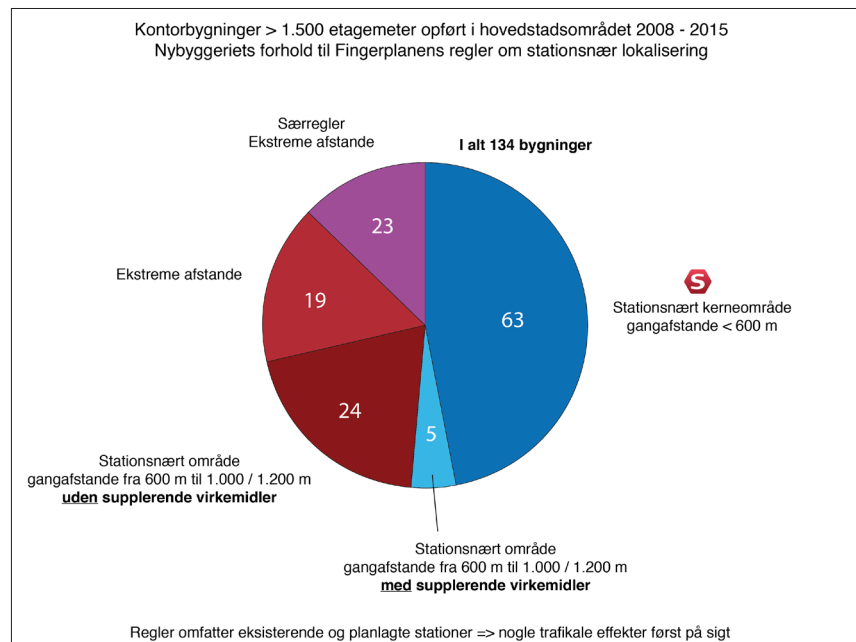
Yderligere 23 af bygningerne er omfattet af særregler i Fingerplanerne. Deres lokalisering er således i overensstemmelse med Fingerplanernes regler, men deres lokalisering vil ikke - heller ikke på sigt – bidrage til den tilstræbte trafikale adfærd. Byggeri, som er omfattet af særregler, er bl.a. udvidelser af regionshospitaler og udvidelser af eksisterende kontorbygninger, som er opført før 2007 og beliggende inden for stationsnære områder, men uden for kerneområderne. Et eksempel herpå er Novos udvidelser i Bagsværd. Det kan desuden være kontorejendomme opført på specifikke lokaliteter, f.eks. i Forskerparken i Hørsholm.

I alt 24 kontorbygninger er opført i afstande, som er større end 600 meter, men mindre end hhv. 1.000 m eller 1.200 m (alt efter om de er lokaliseret i håndfladen eller i en af byfingrene), uden at der er fastlagt supplerende virkemidler. De vil således ikke bidrage til den tilstræbte trafikale adfærd. Havde der i lokalplanerne for de 24 bygninger været angivet et nærmere specificeret maksimum for antal parkeringspladser som et supplerende virkemiddel, ville deres plangrundlag have været i overensstemmelse med Fingerplanernes regler med mulig forventning om de tilstræbte trafikale effekter.

Tilbage er i alt 19 kontorbygninger, som er opført i betydelige afstande fra en eksisterende eller en planlagt station uden at være omfattet af en særregel. Selvom der i lokalplanerne var fastlagt supplerende virkemidler, ville det ikke have bragt plangrundlaget i overensstemmelse med Fingerplanens regler eller have sikret de tilstræbte trafikale effekter.

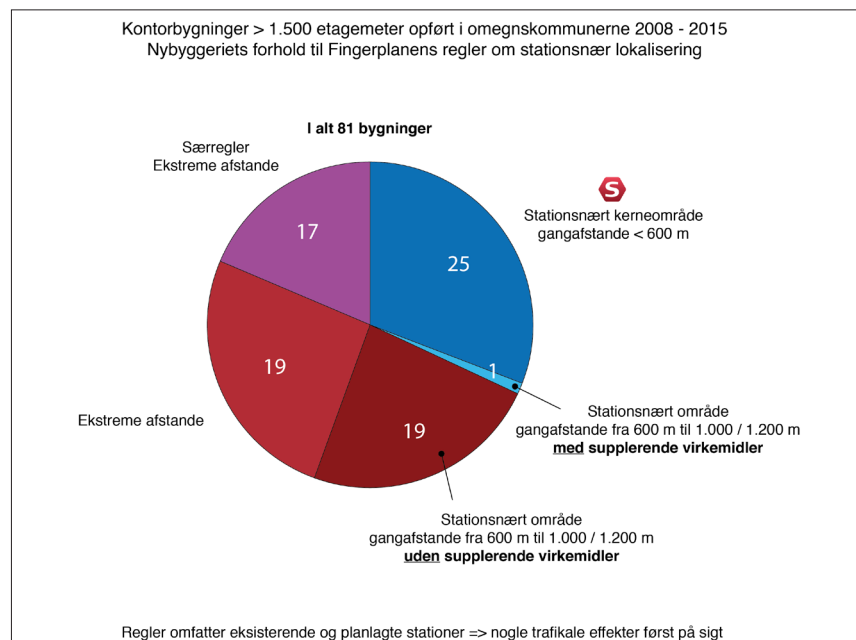
Kontorbygningernes fordeling efter Fingerplanens regler om stationsnær lokalisering er vist i figur 5.1 for hovedstadsområdet som helhed og i figur 5.2 alene for omegnskommunerne.

Figur 5.1. Antal kontorbygninger opført i hovedstadsområdet i perioden fra 2008 til 2015, fordelt efter deres lokalisering og plangrundlag i forhold til Fingerplanernes regler om stationsnær lokalisering.



Kilde: BY og BANE-projektet, Aalborg Universitet, Institut for Planlægning, Campus København

Figur 5.2. Antal kontorbygninger opført i omegnskommunerne i perioden fra 2008 til 2015, fordelt efter deres lokalisering og plangrundlag i forhold til Fingerplanernes regler om stationsnær lokalisering.



Kilde: BY og BANE-projektet, Aalborg Universitet, Institut for Planlægning, Campus København

Figur 5.1 illustrerer, hvordan de 134 nyopførte kontorbygninger i hovedstadsområdet og deres plangrundlag fordeler sig i forhold til Fingerplanens regler om stationsnær lokalisering.

Fordelingen er lidt anderledes, når alene nyere kontorbygninger i omegnskommunerne betragtes, jf. figur 5.2. En væsentlig mindre andel ligger inden for gangafstande på op til 600 meter fra en station, og kun i et enkelt tilfælde, hvor lokaliseringen er sket i større afstand end 600 meter, er der i en lokalplan angivet supplerede virkemidler. Langt hovedparten af de nyopførte kontorbygninger er lokaliseret i for stor afstand fra stationerne eller med et plangrundlag, så de ikke vil bidrage til den med Fingerplanen tilstræbte trafikale adfærd.

Perspektiv

Den høje andel bygninger, som er opført på grundlag af ældre lokalplaner, viser, hvor irreversibel planlægningen er, og at tidshorisonten for implementering af en ny planstrategi er ganske lang. Selv i en periode, som omfatter otte år efter Fingerplan 2007, er det kun hver tredje bygning, der er opført på grundlag af en lokalplan, som er vedtaget efter Fingerplanen. Hver syvende bygning er opført på et plangrundlag, som er ældre end de 25 år, der er gået siden introduktionen af en 'moderne' stationsnærhedspolitik i Regionplan 1989.

Det er for tid til andet blevet overvejet, om lokalplaner skulle have en 'sunset-klausul', således at de automatisk ophører efter f.eks. 10 år. Debatten har især drejet sig om ikke-realiserede projektlokalplaner, f.eks. for feriecentre ved kysterne. Analysen af plangrundlaget for nyopført ikke-stationsnært kontorbyggeri viser, at overvejelser om 'sunset-klausuler' også har relevans i forhold til implementering af nyere planstrategier i den overordnede planlægning i hovedstadsområdet. Den historiske gennemgang af kampen om stationsnærhedspolitikken i kapitel 3 viste, at både udvalgsarbejder og staten i udmeldinger til regionplanmyndighederne har lagt stor vægt på, at planlægningen behandlede spørgsmålet om tilbageførelser eller konverteringer af de mange ikke-stationsnære byggemuligheder til arealintensive formål. Rækkefølgeplanlægning og løbende udskydelse af ikke-stationsnære byggemuligheder kan være et alternativt instrument, så længe lokalplanerne ikke er udstyret med en 'sunset-klausul'.

6. Stationsnærhedspolitikken implementering i kommuneplanerne.

Kommuneplangennemgang anno 2006

Som led i Skov- og Naturstyrelsens forberedende arbejde med Forslag til Fingerplan 2007 gennemgik byplankonsulentfirmaet Sven Allan Jensen hovedstadskommunernes kommuneplaner med henblik på en kortlægning af afgrænsningerne af de stationsnære områder.³⁰⁰

Gennemgangen viste, at mange kommuner havde udnyttet de med HUR's regionplantillæg fra 2004 og HUR's Regionplan 2005 ny-erhvervede muligheder for meget vidtrækkende såkaldte 'amøbe-afgrænsninger' af de stationsnære områder.³⁰¹ I redegørelserne til Forslag til Fingerplan 2007 og i Fingerplan 2007 er vist 11 eksempler på sådanne meget vide afgrænsninger af de stationsnære områder i luftlinjeafstande på op til 1,5 til 2 km fra stationerne³⁰². Det gjaldt f.eks. afgrænsningerne ved stationer som Hillerød, Høje-Taastrup, Kildedal, Køge, Roskilde mv. Det var baggrunden for, at den daværende miljøminister i Fingerplan 2007 ønskede en stationsnærhedspolitik, der var udformet, så den var '*af gavn og ikke blot af navn*'. Undersøgelser dokumenterede således, at de trafikale effekter af stationsnær lokalisering rakte op til maksimalt 600 meters gang fra stationerne.³⁰³

Sven Allan Jensens undersøgelse af kommunernes afgrænsninger af de stationsnære områder viste endvidere, at kommunerne samlet havde afgrænset et areal på i alt 14.500 ha. som stationsnært område med lokaliseringsmuligheder for arealintensive arbejdspladser og regionale institutioner. Svend Allan Jensens tegnestue skønnede, at de 4.150 ha. lå inden for en afstand på 600 meter fra en station³⁰⁴. Det vil sige, at trafikale effekter alene ville opnås inden for mindre end 30% af de arealer, som kommunerne havde afgrænset som stationsnære arealer.

Sven Allan Jensens undersøgelse viste også, at kommunerne havde afgrænset de stationsnære områder meget forskelligt. F.eks. havde Frederiksberg Kommune valgt at målrette lokaliseringen af større kontorarbejdspladser til mindre områder tæt på stationerne. I alt havde Frederiksberg Kommune afgrænset 50 ha. som stationsnært ud af kommunens samlede areal på 870 ha., uanset at stort set hele kommunens areal ligger inden for 600 meter luftlinjeafstand fra en

³⁰⁰ Sven Allan Jensen as: 'kommunernes planlægning af de stationsnære områder – analyse til Landsplandirektiv for Hovedstadsområdet', marts 2006.

³⁰¹ Se afsnittet om HUR's regionplantillæg 2004 og HUR's Regionplan 2005 i kapitel 3.

³⁰² Fingerplan 2007. Del 1, Politisk redegørelse, side 20 og 21.

³⁰³ Fingerplan 2007. Del 1, Politisk redegørelse, side 23.

³⁰⁴ Fingerplan 2007. Del 1, Politisk redegørelse, side 26.

station. De afgrænsede stationsnære arealer lå således alle inden for 600 meters gangafstand fra en station. Gentofte Kommune er også godt betjent med stationer, om end ikke så fintmasket og højfrekvent som Frederiksberg Kommune. Gentofte Kommune havde udpeget 1.900 ha. ud af kommunens i alt 2.550 ha som stationsnære områder. Undtaget er alene parker, skove mv. Af de 1.900 ha., som var udpeget som stationsnære, skønnedes ca. 575 ha. at ligge inden for afstande på op til 600 meter fra en station. I langt hovedparten af de udpegede stationsnære områder vil der således ikke være tilstrækkelig god tilgængelighed med kollektiv transport til at sikre den kollektive transport høje markedsandele på bekostning af kørsel i bil.

Kommuneplangennemgang anno 2017

By og Bane-projektet på Aalborg Universitet har i 2017 gennemgået de aktuelle kommuneplaners³⁰⁵ behandling af stationsnærhedstemaet, herunder afgrænsning af de stationsnære kerneområder og de stationsnære områder samt kommuneplanernes håndtering af reglerne om supplerende virkemidler som forudsætning for planlægning for større kontorerhverv mv. i de stationsnære områder uden for kerneområderne.

Planlægning af stationsnære områder med afgrænsninger og retningslinjer for kerneområderne er et krav i Fingerplanen. Erhvervsstyrelsen (tidligere Miljøcenter Roskilde og Naturstyrelsen) fører tilsyn med den kommunale planlægning, herunder implementering af stationsnærhedspolitikken. Kommuner, hvis areal er berørt af næroplande til en eksisterende eller planlagt station, har således pligt til at behandle temaet om stationsnær lokalisering.

Det generelle billede er, at

- kommunerne behandler temaet om stationsnær lokalisering i deres kommuneplaner,
- stadig flere kommuner har en mere fokuseret planlægning af de stationsnære kerneområder og følger op med helhedsplaner,
- stadig flere kommuner afgrænser alene stationsnære kerneområder omkring stationerne. Det gælder bl.a. flere af kommunerne berørt af den kommende letbane på Ring 3,
- stadig flere kommuner fastlægger, at planlægning for større kontorerhverv i de stationsnære områder uden for kerneområderne, forudsætter et kommuneplantillæg,

³⁰⁵ Der er som udgangspunkt anvendt den seneste tilgængelige kommuneplan eller det seneste tilgængelige kommuneplanforslag. Materialet omfatter således i nogle tilfælde Kommuneplan 2017 eller forslag til Kommuneplan 2017, i andre tilfælde tidligere kommuneplaner som Kommuneplan 2013 eller Kommuneplan 2014.

Men det generelle billede er også, at

- der er fortsat mange kommuner, som blot kopierer Fingerplanens regler og afgrænser de stationsnære kerneområder og stationsnære område, således at det åbner for flest mulige lokaliseringsmuligheder uden prioriteringer,
- mange kommuner har opretholdt de meget vide afgrænsninger af de stationsnære områder svarende til dem, der blev kortlagt i forbindelse med forberedelserne til Fingerplan 2007,
- mange kommuner er ukonkrete, når det gælder krav til redegørelse og supplerende virkemidler som forudsætning for lokalisering af større kontorerhverv i de stationsnære områder uden for kerneområderne,
- enkelte kommuner fastlægger normer for maksimalt antal parkeringspladser ved lokalisering af større kontorerhverv i de stationsnære områder uden for kerneområderne,
- mange kommuner synes at ignorere, at markedet for nybyggeri af større kontorejendomme i hovedstadsområdet samlet set er begrænset, og at investorer og brugere i stigende grad prioriterer høj tilgængelighed med kollektiv transport, dvs. korte gangafstande til stationer på det overordnede banenet, og bymæssige omgivelser med et betydeligt næropland og et differentieret udbud af byfunktioner,
- mange kommuner synes at ignorere, at investorer værdsætter og orienterer sig efter klar og realistisk overordnet planlægning,
- de færreste kommuner sætter tal på byggemulighederne i de stationsnære kerneområder,
- der er endnu ingen eksempler på tværkommunalt samarbejde, som bindende fastlægger en rollefordeling og prioritering i kommuneplanerne på tværs af kommunegrænserne.

Centralkommunerne

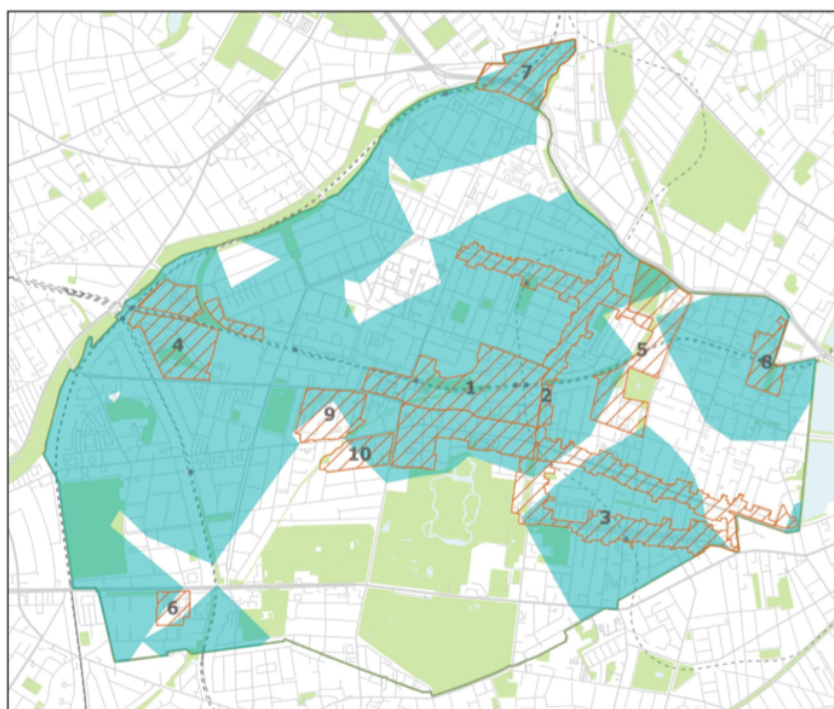
Københavns og Frederiksberg Kommuner er begunstiget af et fintmasket net af stationer, som er højfrekvent betjent. De to centralkommuner hører til de relativt få kommuner, som prioriterer planlægningen af de stationsnære områder højt og har en målrettet planlægning for de stationsnære kerneområder.

Københavns Kommune har siden Kommuneplan 1993 prioriteret stationsnærhedstemaet højt og fulgt op med opslag i kommuneplanen og helhedsplaner for de store udbygningsområder i tilknytning til stationerne. Stationsnærhedstemaet er i den grad indarbejdet i den kommunale planlægning og har derfor i de seneste kommuneplaner haft en mere tilbagetrukket placering. Kommuneplan 2015 har fokus på temaer som '*grøn boligby*', '*sammenhængende by*' og '*kvalitet i bylivet*'. Kommuneplan 2015 afgrænser alene stations-

nære kerneområder og stationsnære områder som cirkelslag, men har opslag om de væsentligste udviklingsområder. Kommuneplan 2015 har en maksimumnorm for antal parkeringspladser ved planlægning for større kontorerhverv i de stationsnære områder uden for kerneområderne, som er fastlagt til 1 pr. 150 m², men som ved en konkret vurdering kan være maksimum 1 parkeringsplads pr. 100 m² og minimum 1 parkeringsplads pr. 200 m².³⁰⁶ Normen er imidlertid mindre restriktiv end i Kommuneplan 2009.

Kommuneplan 2015 angiver de samlede stationsnære byggemuligheder inden for 600 meter fra en station til ca. 1,3 mio. m² erhvervsbyggeri, hvilket angives at svare til den estimerede vækst i antallet af private arbejdspladser i planperioden på ca. 33.000 arbejdspladser. Kommuneplanen angiver, at det potentielt giver en samlet reduktion af CO₂-udslippet på 95.000 tons i løbet af hele planperioden, under forudsætning af at virksomhederne alternativt ville blive placeret ikke-stationsnært. *'Uden ekstraudgifter for kommunen men alene ved progressiv byplanlægning kan dette hjælpe til opfyldelse af målet om CO₂-neutralitet'*.³⁰⁷

Frederiksberg Kommune har gennem flere generationer af kommuneplaner haft snævre afgrænsninger af de stationsnære kerne-



Frederiksberg Kommuneplan 2017. Stationsnære kerneområder. Kort 17.

-  Stationsnære kerneområder
-  Areal indenfor 600m gangafstand fra en station
-  7 Henvisningsnumre til de stationsnære kerneområder

³⁰⁶ Københavns Kommune: Kommuneplan 2015, side 63.

³⁰⁷ Københavns Kommune: Kommuneplan 2015, side 56.



Frederiksberg Kommuneplan 2017. Opslag om byudviklingsområde Flintholm station.

områder, jf. illustrationen af Regionplan 2001 for Frederiksberg Kommune i kapitel 3. Kommuneplan 2017 følger retningslinjerne op med opslag for hver af kerneområderne med visioner, byggeønsker og planer. Frederiksberg Kommune udpeger ikke stationsnære områder uden for kerneområderne, men angiver, at såfremt der skal åbnes mulighed for større kontorbyggeri uden for kerneområderne, forudsætter det et kommuneplantillæg.

Ring 3 kommunerne og de nære forstæder

Der er eksempler på omegnskommuner, som har en velovervejet og prioriterende planlægning af de stationsnære områder. Men ofte ses en planlægning for de stationsnære områder, som alene synes at gå ud på at sikre flest mulige lokaliseringmuligheder for større kontorerhverv uanset de trafikale konsekvenser. De foregående kapitler viser da også en generelt svag implementering af stationsnærhedspolitikken i omegnskommunerne.

Albertslund Kommune er blandt de mere fokuserede og angiver, at der inden for planperioden ikke er behov for at planlægge for større kontorerhverv i de stationsnære områder uden for kerneområderne³⁰⁸. Omkring standsningssteder på den kommende letbane på Ring 3 afgrænses alene et stationsnært kerneområde. Kommunen har en samlet planlægning for de to stationsnære kerneområder ved Hersted Industripark og Albertslund Midtby.

Flere andre kommuner afgrænser alene stationsnære kerneområder ved de kommende standsningssteder på letbanen på Ring 3. Det

³⁰⁸ Albertslund Kommune: 'Kommuneplan 2013'.



gælder Brøndby, Gladsaxe, Glostrup, Herlev, Ishøj og Vallensbæk Kommuner. Blandt disse kommuner har Brøndby, Gladsaxe og Glostrup fulgt kommuneplanerne op med helhedsplaner for stationsnære områder. Brøndby og Glostrup Kommuner har samarbejdet om fælles helhedsplan for Kirkebjerg.

Lyngby-Taarbæk Kommune og Rødovre Kommune afgrænser også stationsnære områder uden for kerneområderne i forbindelse med de kommende standsningssteder på letbanen på Ring 3.

I nogle kommuneplaner angives, at planlægning i de stationsnære områder uden for kerneområderne forudsætter kommuneplantillæg. Det gælder Ballerup, Brøndby, Gentofte, Glostrup, Herlev, Høje-Taastrup, Lyngby-Taarbæk og Tårnby Kommuner. I nogle af kommuneplanerne er der imidlertid allerede fastlagt rammer, som muliggør større kontorerhverv, så billedet er ikke helt enkelt.

Hvidovre Kommune har udpeget 'fortætningsområder' inden for de stationsnære kerneområder. Det anføres, at der skal udarbejdes en helhedsplan for hvert fortætningsområde.

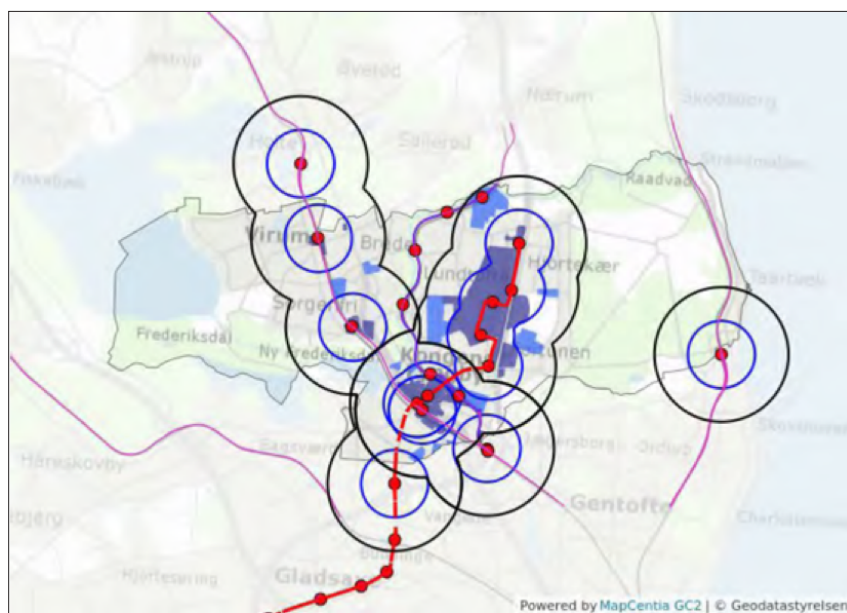
Enkelte kommuner har fastlagt normer for maksimalt antal parkeringspladser ved større kontorbyggerier i de stationsnære områder uden for kerneområderne. Det gælder f.eks. Lyngby-Taarbæk med maksimum 1 parkeringsplads pr. 50 m². Andre har fastlagt en konkret norm, hvor det er uklart, om normen skal opfattes som en minimumsnorm eller er både en minimums- og maksimumsnorm. Det gælder f.eks. Brøndby med 1 parkeringsplads pr. 100 m².

En del kommuneplaner er mindre målrettede i forhold til implementering af Fingerplanernes stationsnærhedspolitik.



Gladsaxe Kommune. Helhedsplan for Gladsaxe Ringby 2011.

Lyngby-Taarbæk Kommunes Kommuneplan er kendetegnet ved meget vide afgrænsninger af de stationsnære områder. Kommunen har i dag 3 stationer på S-banen og har mulighed for afgrænsninger omkring yderligere 3 stationer, som er beliggende i nabokommuner. Med den kommende letbane på Ring 3 tilføjes yderligere 7 nye standsningssteder med afgrænsningsmuligheder. Trods omfattende stationsnære kerneområder udpeges erhvervsområder, som ligger i luftlinjeafstand på op til 1.200 meter fra en station, som stationsnære områder. Det gælder f.eks. Hirschsprung-grunden ved Kongevejen / Kongevænget (tidligere Rambøll før flytningen til Ørestad) og erhvervsområdet ved Maglebjergvej / Nøjsomhedsvej i Lundtofte. I kommuneplanen anføres, at *'de stationsnære områder er udpeget efter en vurdering af mulige anvendelser og udviklingsmuligheder.'* Endvidere hedder det *'Ved etablering af erhvervsbyggeri / byfunktioner på over 1.500 m² i de øvrige stationsnære områder stiller kommunalbestyrelsen krav om højst 1 parkeringsplads pr. 50 m² etageareal. Der må ikke etableres flere parkeringspladser end det fastsatte. Kommunalbestyrelsen ønsker hermed at motivere til øget brug af cykel, kollektiv trafik og mindre individuel bilkørsel.'* Konverteringer af rammer til større kontorerhverv o. lign. i de stationsnære områder forudsætter dog kommuneplantillæg: *'For en række rammeområder, der er udpeget som øvrige stationsnære områder, og hvor der ikke er rammebestemmelser, der muliggør etablering af større kontorerhverv o. lign. gælder, at en evt. udnyttelse af de stationsnære byggemuligheder kræver et kommuneplantillæg ledsaget af en redegørelse (jf. § 4 og § 11, stk. 4 i Fingerplan 2013).'*



Lyngby-Taarbæk Kommune. Afgrænsning af stationsnære områder på S-banenet og den kommende letbane på Ring 3. Cirklerne har en radius på hhv. 600 og 1200 meter. Stationsnære kerneområder er mørkeblå, stationsnære områder i øvrigt lysere blå. Kilde: Forslag til Kommuneplan 2017 videreført fra Kommuneplan 2013.

Der har været tilløb til et plansamarbejde mellem Ring 3 kommunerne. Bl.a. har Cowi sammen med Ringbysamarbejdet i 2014 udarbejdet et *'Fælles vidensgrundlag for byomdannelse i Ringbyen – baggrundsrapport'*.³⁰⁹ De aktuelle kommuneplaner for de kommuner, som er berørt af den kommende letbane på Ring 3, afspejler imidlertid ikke, at det tværkommunale samarbejde er nået så langt. Arbejdet er endnu ikke resulteret i en fælles fastlagt arbejdsdeling mellem erhvervsområderne og en prioritering af byomdannelsen på tværs af kommunegrænserne, hvilket markedsanalytikere finder er afgørende for indfrielse af Ringbysamarbejdets ambitioner om vækst og udviklingen i Ring 3 korridoren.

Markedsanalytikerne og rådgivningsfirmaet Sadolin & Albæk skriver i en rapport udarbejdet i 2017 for Erhvervsstyrelsen: *'Planlægningen og eventuel omdannelse af erhvervsområder bør have en regional dimension, således at der sker en form for rollefordeling blandt kommunerne. Det er ikke realistisk, at samtlige kommuner i hovedstadsområdet og f.eks. langs med den kommende letbane kan udbyde nye kontorområder som følge af den forbedrede adgang til offentlig transport. Der er risiko for overudbud, som vil have negative konsekvenser for de eksisterende områder, hvor der i forvejen er vanskelige markedsvilkår.*

Det er i den sammenhæng vigtigt at udpege de områder, som har potentialet til at blive kommende kontorområder, og de områder som bedst egner sig til logistik eller de traditionelle blandede produktionserhverv. Her skal der ske en meget præcis sondering mellem områder med god adgang til offentlig transport og områder, der via beliggenheden tæt på motorvejen er velegnede til logistikformål – primært moderne terminaler og højloftet lager.

Det er samtidig vigtig at bibeholde erhvervsområder, hvor der er plads til de små håndværksvirksomheder, skrothandlere og alle de andre virksomheder, som ikke passer ind i et pænt og planlagt erhvervsområde. Disse virksomheder har en vigtig funktion i forhold til arbejdspladser og regionale servicefunktioner og kan også rumme de små opstartsvirksomheder, som er nødvendige for den fortsatte erhvervsudvikling på nationalt plan'.³¹⁰

Sadolin & Albæk understreger videre potentialet for udvikling af kontorejendomme langs Ring 3 og efterlyser en nødvendig fælles planlægning:

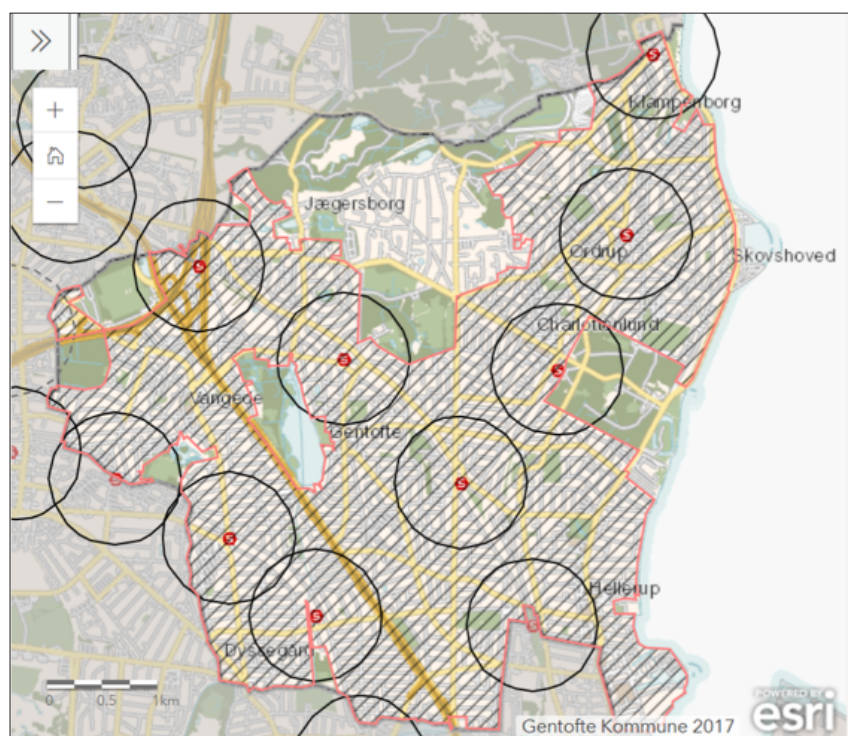
'Virksomhederne efterspørger allerede moderne ejendomme i områderne langs Ring 3, og det gælder både for kontorerhverv og produktion og logistik. Etableringen af en letbane vil i høj grad

³⁰⁹ Cowi og Ringbysamarbejdet: *'Fælles vidensgrundlag for byomdannelse i Ringbyen – baggrundsrapport'*, juni 2014.

³¹⁰ Sadolin & Albæk: *'Erhvervsjendomme. Markedsforhold og muligheder for omdannelse af eksisterende erhvervsområder'*, 10. oktober 2017, side 52..

forbedre adgangen til erhvervsområderne, og der kan opstå et antal knudepunkter, hvor motorvej krydser offentlig transport. Her vil der på lang sigt være mulighed for at skabe områder, der kan opnå en kritisk masse, således at en langsigtet erhvervsudvikling kan opnås.

Det er vigtigt, at der bliver tale om knudepunkter og ikke blot en fragmenteret udvikling i samtlige kommuner. Et tværkommunalt samarbejde bør etableres, således at de områder, som egner sig bedst til erhverv og bolig, i fællesskab udpeges'.³¹¹



Gentofte kommuneplan 2017. Stationsnære kerneområde (cirkler) og stationsnære områder (skravering)

Gentofte Kommune fastholder, at hele kommunen bortset fra parkerne mv. og et enkelt villaområde, er stationsnært område.

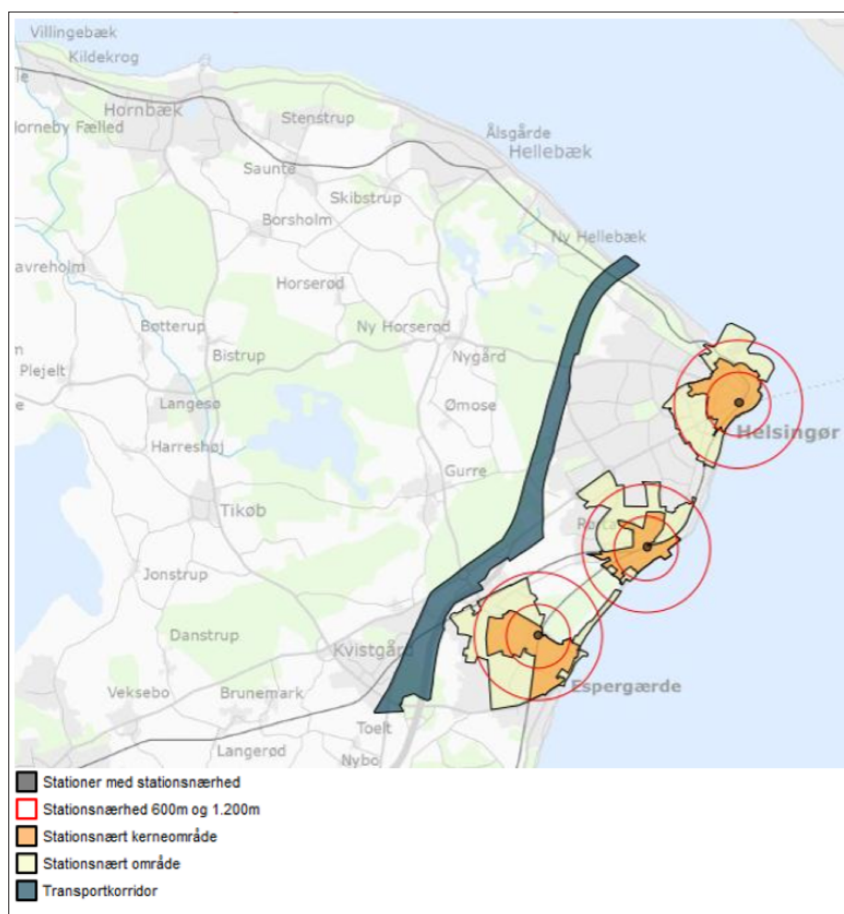
Planbestemmelserne for de stationsnære områder forekommer uklare. Den generelle temaramme om stationsnære områder nævner ikke kravet om supplerende virkemidler, såfremt der planlægges for større kontorerhverv og lignende i de stationsnære områder uden for kerneområderne. I temarammen for stationsnære kerneområder anføres imidlertid, at '*lokalisering af kontorbyggeri med mere end 1.500 etagemeter i de stationsnære områder uden for kerneområderne forudsætter udarbejdelse af kommuneplantillæg med angivelse af, hvilke virkemidler der vil blive anvendt for at*

³¹¹ Sadolin & Albæk: 'Erhvervsjendomme. Markedsforhold og muligheder for omdannelse af eksisterende erhvervsområder', 10. oktober 2017. Opmærksomhedspunkter, side 57.

sikre en trafikal adfærd, der er i overensstemmelse med Fingerplanens intentioner.’ Parkeringsnormer er tilsyneladende ikke i spil. I kommuneplanens generelle ramme for kontor- og serviceerhverv angives, at der skal anlægges mindst 1 parkeringsplads pr. 50 m² erhverv. Det samme gælder for 4 rammeområder til erhverv i Tuborg Havnepark, som ifølge kommuneplanen ligger i et stationsnært område uden for kerneområdet. Her er angivet bebyggelsesprocenter på 100 til 150 og bebyggelse i 5 til 7 etager. Parkeringsnormen er som den generelle norm mindst 1 parkeringsplads pr. 50 m² erhverv. Fingerplanens regler er således ikke implementeret i rammerne for Tuborg Havnepark.

Købstæderne

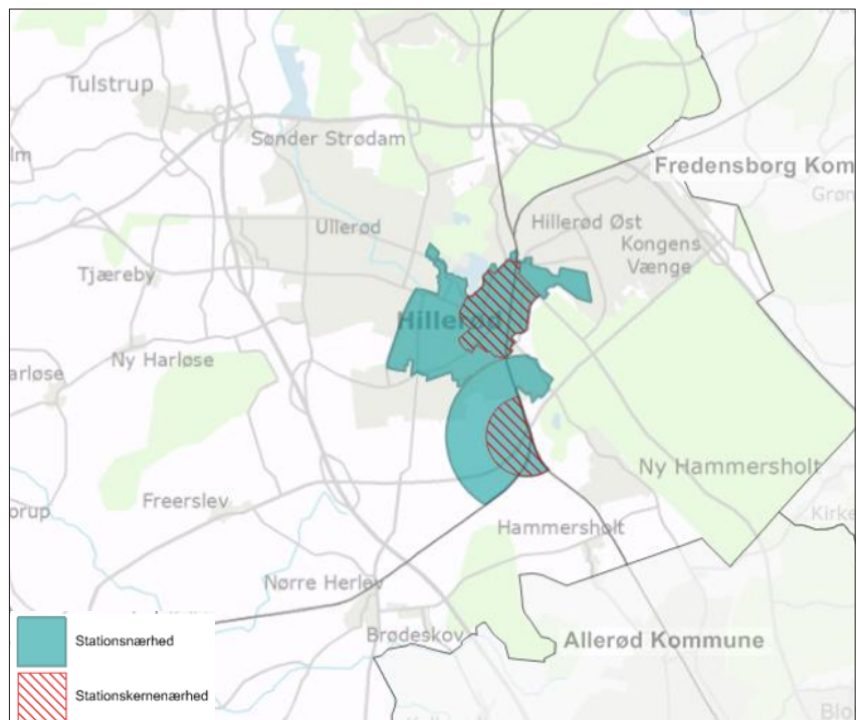
Købstædernes kommuneplaner – har generelt meget vide afgrænsninger af de stationsnære kerneområder og de stationsnære områder uden for kerneområderne. Afgrænsningerne rækker ofte væsentligt ud over cirkelslagene. Det gælder især de fire store købstæder. Generelt synes afgrænsningerne ikke at være udtryk for planlægningsmæssige prioriteringer, men alene en planlægning, hvor alle erhvervsrammer, der berøres af cirkelslagene, medtages som stationsnære områder.



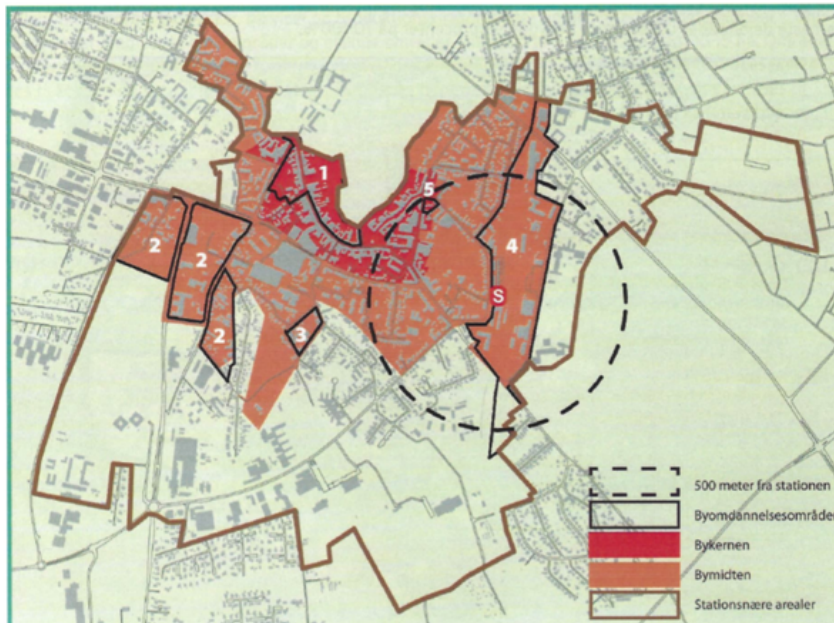
Helsingør Kommuneplan 2013. Afgrænsning af stationsnære kerneområder og stationsnære områder.

Helsingørs Kommuneplan 2013 er ikke konsekvensrettet efter forhandlinger med staten og fremstår som noget rod. Den digitale kommuneplan giver intet overblik over stationsnærhedsbestemmelserne og PDF-versionen synes ikke konsekvensrettet. En retningslinje muliggør således afgrænsning af stationsnære områder ved lokal- og nærbanestationer på Lille Nord og HHG Banen. Retningslinjen henviser imidlertid til et kort, hvor der kun er afgrænsninger ved de tre kystbanestationer. Afgrænsningerne af både kerneområder og stationsnære områder uden for kerneområderne rækker væsentligt ud over såvel 600 meter som 1200 meter cirkelslagene. Afgrænsningerne synes bestemt af et ønske om at åbne flest mulige lokaliseringsmuligheder, trods en beskeden markeds-mæssig efterspørgsel. Kommuneplanen har ingen retningslinjer eller generelle rammer vedrørende planlægning i de stationsnære områder uden for kerneområderne, men stiller heller ikke krav om kommuneplantillæg. I et afsnit hedder det, at kommunen vil udarbejde en strategi for parkering, herunder vurdere behovet for at arbejde med både minimum og maksimumnormer.

Hillerøds forslag til Kommuneplan 2017 udpeger stationsnære kerneområder og stationsnære områder ved Hillerød og Favrholm stationer. Ved Favrholm station dog kun i form af 600 meter og 1200 meter cirkelslag. Retningslinjer bestemmer, at såfremt der placeres kontor mv. med mere end 1500 etagemeter i det stationsnære område uden for kerneområdet, skal der redegøres for, hvordan der arbejdes med supplerende virkemidler, men uden nærmere angivelse af mål og midler. Kommuneplantillægget for den ny by-



Hillerød Kommuneplan 2007 - forslag. Afgrænsning af stationsnære kerneområder og stationsnære områder. Cirkelslag mod syd (Favrholm station) er hhv. 600 m og 1200 m.



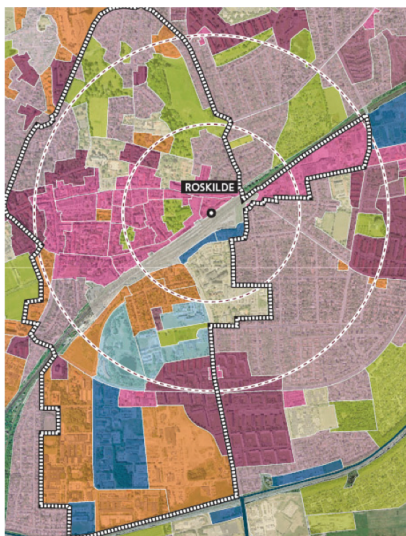
Hillerød Kommuneplan 2005. Afgrænsning af stationsnært kerneområde og stationsnært område ved Hillerød station.

del Favrholm fra 2016 fastlægger de største bebyggelsestætheder på arealerne nærmest den kommende Favrholm station. Men den konsekvensvurdering af den planlagte udbygning af den ny bydel, som efter krav fra Erhvervsstyrelsen er indføjet i kommuneplantillægget, viser, at stationsnærhedstemaet aktuelt tages meget lidt seriøst i Hillerød Kommunes planlægning, jf. citaterne i kapitel 3's afsluttende case om Nordsjællands Hospital, hvor hele bydelen beskrives som stationsnær med optimalt opnåelige trafikale effekter til følge. Kommunen har i 2009 udarbejdet en helhedsplan 'Stationszonen' for området omkring Hillerød station og i 2014 en helhedsplan for Favrholm.

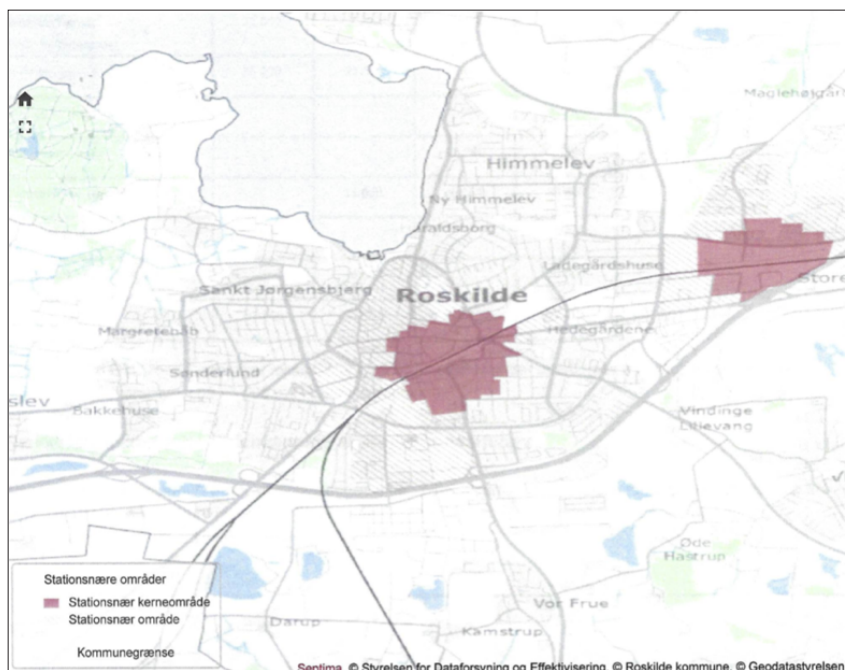
Frederikssunds forslag til Kommuneplan 2017 udpeger stationsnære kerneområder og stationsnære områder uden for kerneområderne ved Frederikssunds station. Kortene mangler målestok, men afgrænsningerne synes at være videreført fra Kommuneplan 2013, hvor de stort set følger cirkelslagene på 600 meter og 1200 meter. Kommuneplanforslaget beskriver Fingerplanens regler for planlægning for større kontorhverv i de stationsnære områder uden for kerneområderne, men uden at de omsættes til konkrete retningslinjer. Ved den kommende bar mark station i Vinge station er alene udpeget et stationsnært kerneområde.

Roskilde Kommune har i Kommuneplan 2016 fastholdt de fra 'amøbe-tiden'³¹² meget vide afgrænsninger af de stationsnære områder uden for kerneområderne, som er afgrænset ved Roskilde og Trekroner stationer. Ved Roskilde station er det stationsnære

³¹² Se afsnittet i kapitel 3 om HUR's regionplantillæg: 'Harmonisering og supplerings af stationsnærhedsprincippet', 2004.



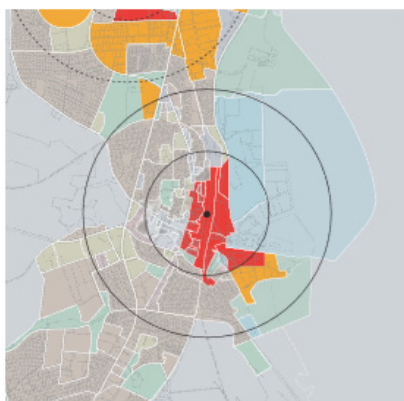
Roskilde Kommuneplan 2005. Afgrænsning af stationsnært område. Afgrænsningen omkring Roskilde station synes i Roskilde Kommuneplan 2016 at være udvidet mod vest. Kortet er imidlertid umuligt at afbillede og aflæse fuldt ud. Kilde: Svend Allan Jensen (2006) og Fingerplan 2007.



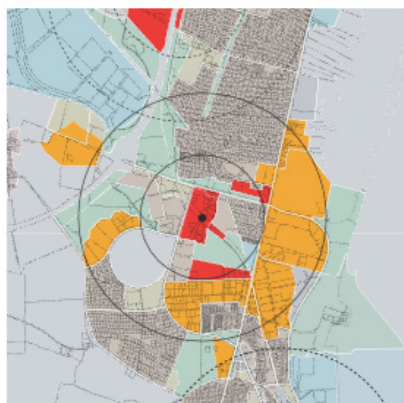
Roskilde Kommuneplan 2016. Afgrænsning af stationsnære kerneområder (mørk rød) og stationsnære områder (lyserød skravering, men kan ikke ses). Kortet er et eksempel på det elendige kortmateriale, som præger de fleste digitale kommuneplaner.

område afgrænset helt til Holbækmotorvejen, dvs. godt 1,5 kilometer luftlinjeafstand fra stationen. Kommunen har som den eneste af købstadskommuner fastlagt normer for det maksimale antal parkeringspladser, som må etableres i forbindelse med nybyggeri. Normen er, som angivet i Fingerplanen fastlagt til maksimum 1 parkeringsplads pr. 75 etagemeter, i Musicon mod syd maksimum 1 parkeringsplads pr. 100 etagemeter. Det er vanskeligt at forestille sig, at parkeringsnormerne kan fungere for en arealintensiv byfunktion i et byområde som Roskilde - med mindre der er tale om dobbeltudnyttelser eller et rigeligt udbud af parkeringspladser i umiddelbart tilstødende områder. Roskilde Kommune har desuden planlagt for en omfattende intensiv udvikling i Risø Park 6 til 7 km fra Roskilde station, jf. særregel i Fingerplan 2013 udførligt omtalt i kapitel 3.

Figur 1.7 Køge centrum

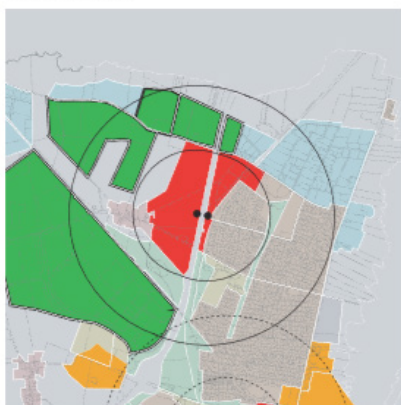


Figur 1.8 Ølby



Køge Kommune har i Kommuneplan 2013 en fokuseret udpegnings af stationsnære kerneområder ved Køge og Køge Nord stationer. Afgrænsningen ved Køge Nord station er tilpasset efter statslig indsigelse mod meget vide afgrænsninger i forslaget til Kommuneplan 2013. Uden for kerneområderne ved Køge Nord fastlægges anvendelsen til transporterhverv i overensstemmelse med den gode beliggenhed ved motorvejen. Samlet set er der meget omfattende stationsnære byggemuligheder ved Køge Nord og Køge station (stationsområdet, Køge Syd og Collstropgrunden). Afgrænsningerne af de stationsnære områder uden for kerneområderne ved Ølby station er imidlertid meget vide. Angivelserne af forudsætninger for kontorbyggeri i de stationsnære områder uden

Figur 1.9 Køge Nord



Køge Kommuneplan 2013. Afgrænsning af stationsnære kerneområder (røde), stationsnære områder (gule) og områder til transporterhverv (grønne).

for kerneområderne er meget løse og forekommer næppe at være tilstrækkelige i forhold til Fingerplanens intentioner og krav.

Byfingrene i øvrigt

Fredensborg Kommune har i forslag til Kommuneplan 2017 videreført afgrænsninger af stationsnære kerneområder og stationsnære områder ved tre kystbanestationer med udgangspunkt i cirkelslagene. Der er tale om vide afgrænsninger, som synes at have udgangspunkt i flest åbne muligheder fremfor fokuserede planlægningsmæssige overvejelser. Det fremgår dog, at der ved planlægning for større kontorerhverv i de stationsnære områder uden for kerneområderne skal udarbejdes kommuneplantillæg med angivelse af supplerende virkemidler. Kommuneplanforslaget afgrænser også et stationsnært område ved Fredensborg station. Det fremgår dog af retningslinjerne, at der ikke må lokaliseres større kontorerhverv, da Fredensborg by ligger uden for fingerbystrukturen.

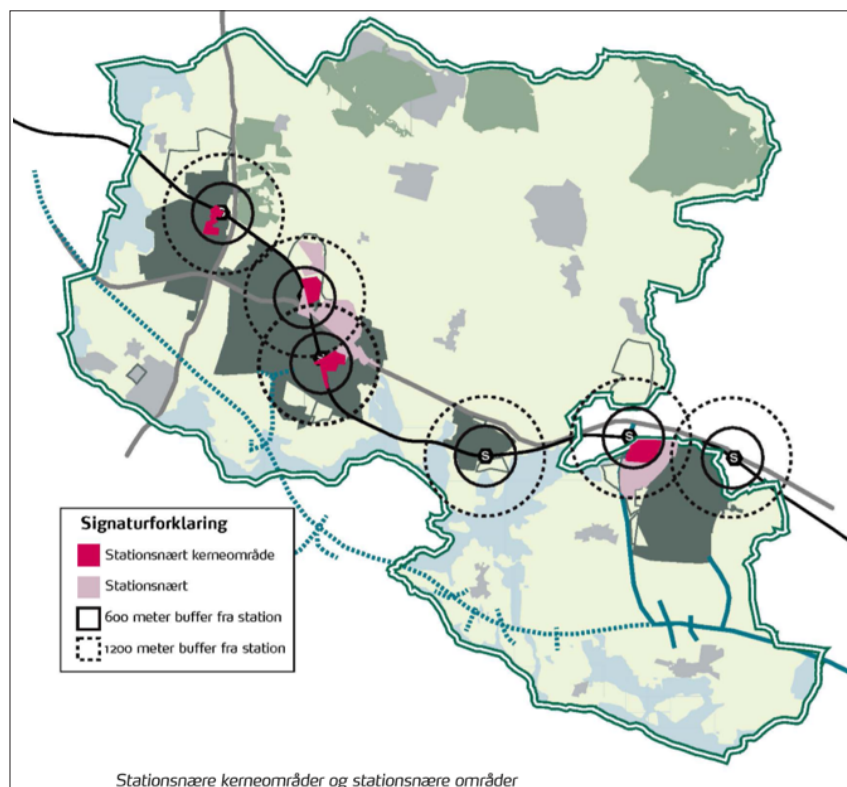
Hørsholm Kommune vedtog Kommuneplan 2017 i december, men i april 2018 var alene forslaget tilgængeligt. Der er afgrænset stationsnære kerneområder ved Rungsted Kyst og Kokkedal stationer, ved sidstnævnte desuden et stationsnært område uden for kerneområdet ud til godt og vel 1.200 meter cirkelslaget. Retningslinjerne er minimalistiske. I en del rammer anføres at der 'under visse betingelser' kan etableres større kontorerhverv. Man skal i redegørelsen for at finde omtalen af de betingelser, som Fingerplanen stiller.

Rudersdal Kommune har i Kommuneplan 2017 angivet cirkelslag (600 m og 1.200 m) omkring Holte, (Virum), Birkerød, Skodsborg og Vedbæk stationer. Erhvervsområder som er berørt af cirkelslagene er markeret som hhv. stationsnære kerneområder og stationsnære områder. Planlægning for større kontorerhverv i de stationsnære områder uden for kerneområderne forudsætter kommuneplantillæg, herunder supplerende virkemidler. Dog anføres, at nærmere angivne maksimumnormer for parkeringspladser giver umiddelbart 'go'. Kravet om kommuneplantillæg synes dermed ikke uomgængeligt.

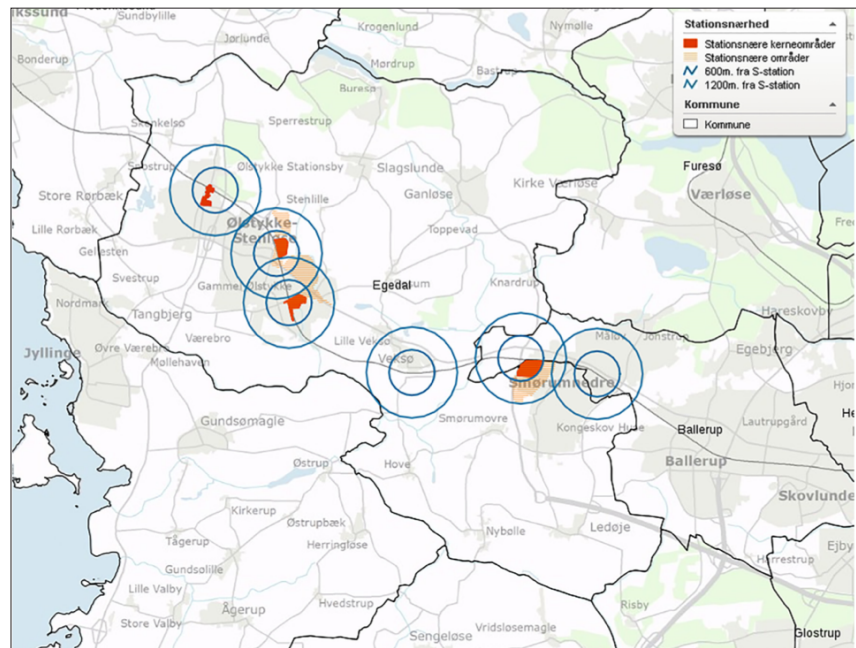
Allerød Kommune afgrænser i Kommuneplan 2017 et relativt snævert stationsnært kerneområde omkring Allerød station og et 1.200 meter cirkelslag. Allerøds store erhvervsområder ligger uden for 1.200 meter cirkelslaget. En retningslinje fastlægger, at etablering af større kontorerhverv uden for det stationsnære kerneområde forudsætter kommuneplantillæg, og at der skal fastlægges supplerende virkemidler der sikrer, at de trafikale effekter svarer til det stationsnære kerneområde. Det fremgår ikke, at den mulighed kun foreligger inden for det stationsnære område.

Furesø Kommune har i Kommuneplan 2017 afgrænset stationsnære kerneområder og stationsnære områder ved Farum og Værløse stationer. Ved Farum station rækker afgrænsningerne ud over cirkelslagene på 600 meter og 1200 m. Det sidste sikrer, at Farums store erhvervsområde er omfattet. Afgrænsningerne ved Værløse station er lidt snævrere. Retningslinjerne redegør for Fingerplans bestemmelser, herunder muligheder for umiddelbart 'go' for etablering af større kontor erhverv. Der indgår således ingen prioriteringer eller planlægningsovervejelser. Der er ikke angivet krav om kommuneplantillæg. Det fremgår, at kommunen har en fremtidsvision om at flytte stationen ud til motorvejen ved Bytorvet med henblik på at forlænge S-banen mod nord og en overdækning af motorvejen. Visionen har dog ikke som konsekvens en tilbageholdenhed med udnyttelse af de nuværende stationsnære områder.

Egedal Kommune har i forslag til Kommuneplan 2017 afgrænset stationsnære kerneområder ved 4 af de 6 stationer i kommunen, og stationsnære områder ved 3 af stationerne. Der er vist cirkelslag på 600 meter og 1.200 meter. De stationsnære områder når næsten 1.200 meter cirklen, men ikke i hele cirkelslaget. I forhold til tidligere afgrænsninger, som er gengivet som meget vidtgående i Fingerplan 2007, er et område nord for Kildedal station taget ud, idet det nu planlægges at rumme et større feriecenter. Der er fastlagt en norm for maksimalt antal parkeringspladser til 1 pr. 75 etagemeter



Egedal Kommuneplanforslag 2017. Afgrænsning af stationsnære kerneområder og stationsnære områder.

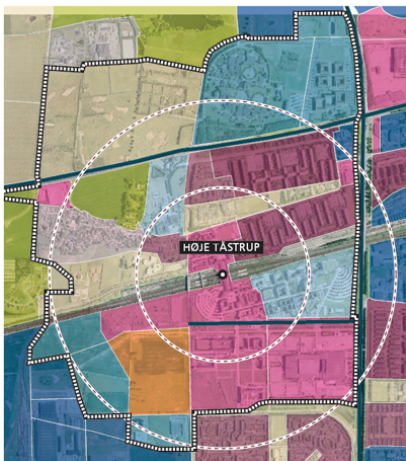


Egedal Kommuneplanforslag 2017. Afgrænsning af stationsnære kerneområder og stationsnære områder.

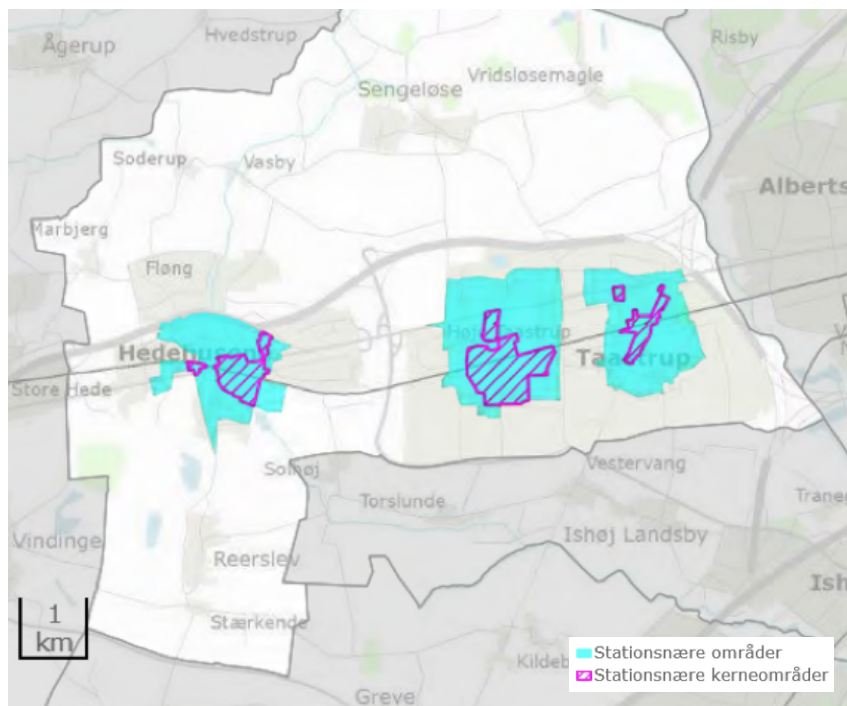
erhverv i de stationsnære områder uden for kerneområderne. Retningslinjen anfører, at etablering af større kontorerhverv forudsætter en planlægningsmæssig begrundelse og anvendelse af forskellige former for mobility management ud over parkeringsnormen.

Ballerup Kommune har i Kommuneplan 2013 afgrænset stationsnære kerneområder og stationsnære områder ved de fem stationer i kommunen (af geografiske grunde dog ikke stationsnære områder uden for kerneområderne ved Kildedal station). Der er ikke angivet cirkelslag, men afgrænsningerne forekommer umiddelbart at være vide. Etablering af større kontorerhverv i de stationsnære områder uden for kerneområderne forudsætter kommuneplantillæg med redegørelse for behov og supplerende virkemidler. Kommunen har i november 2017 vedtaget et kommuneplantillæg for et område i Lautrupparken, som ligger i det stationsnære område uden for kerneområdet ved Malmparken station. Kommuneplantillægget muliggør en fortætning af en kommuneplanramme, hvor restrummeligheden øges med 28.000 etagemeter til i alt 83.000 etagemeter. Kommuneplantillægget anfører, at der er tale om en udvidelse af eksisterende kontorejendomme fra før 2007, uanset at kommuneplantillægget muliggør selvstændige kontorbygninger, som ikke synes at være målrettet eksisterende virksomheder i området.

Høje-Taastrup Kommune har i Kommuneplan 2014 meget vide afgrænsninger af de stationsnære kerneområder og stationsnære områder ved Høje-Taastrup og Taastrup stationer. Kortene er dog meget vanskelige eller snarere umulige af aflæse. Der synes



Høje-Taastrup Kommuneplanforslag 2006. Afgrænsning af stationsnært område. Kilde: Svend Allan Jensen (2006) og Fingerplan 2007.



Høje-Taastrup Kommuneplan 2014. Afgrænsning af stationsnære kerneområder og stationsnære områder. Ved Høje-Taastrup station er kerneområdet afgrænset op til 1 km luftlinjeafstand fra stationen, og det stationsnære område op til 1,5 km luftlinjeafstand fra stationen, jf. kort fra kommuneplanforslag 2006.

imidlertid ikke at være indskrænkninger i afgrænsningen ved Høje-Taastrup station, som var en af dem, der blev fremhævet som meget vidtgående i Fingerplan 2007. Det fremgår, at planlægning for større kontorervhverv i de stationsnære områder uden for kerneområderne forudsætter kommuneplantillæg, der beskriver de konkrete forholdsregler.

Solrød Kommune har i Kommuneplan 2017 afgrænset principielle cirkelslag ved Solrød Strand og Jersie stationer (samt på nærbanen mellem Roskilde og Køge), men retningslinjerne synes at være udtryk for en mere fokuseret planlægning, idet der alene ved fortætning kan paceres større kontor- og servicevirksomheder inden for det stationsnære kerneområde i Solrød Center ved Solrød Strand station. Der er udpeget tre konkrete rammeområder og fastlagt en ramme på max. 7.000 etagemeter.

Greve Kommune har i Kommuneplan 2017 afgrænset stationsnære kerneområder og stationsnære områder som cirkelslag på 600 meter og 1200 meter omkring Hundige, Greve og Karlslunde stationer. På kort ser det ud som om, at kerneområderne er afgrænset konkret og udfylder næsten hele cirklen. Der er en retningslinje, som giver mulighed for arbejdskraftintensive virksomheder på over 1500 etagemeter i de øvrige stationsnære områder, såfremt planlægningen suppleres med virkemidler, der sikrer trafikale effekter svarende til stationsnære kerneområder. Der er ikke nærme-

re uddybning, hvori de består, men der kræves tilsyneladende ikke kommuneplantillæg.

Øvrige kommuner

En række kommuner har ingen stationer på det overordnede bane-net. Det gælder Dragør, Gribskov, Halsnæs, Lejre og Stevn.

Kommunernes indspil til revision af Fingerplanen 2018

Erhvervsstyrelsen igangsatte i 2016 en revision af Fingerplanen i to såkaldte spor. Spor 1 havde ifølge Erhvervsstyrelsen fokus på 'afgrænsede ændringer af Fingerplanen' og blev afsluttet i juni 2017 med vedtagelsen af Fingerplan 2017.

Revisionens spor 2 skal ifølge Erhvervsstyrelsen afdække, om der er behov for grundlæggende ændringer af Fingerplanen. Ændringerne forventes i givet fald gennemført i løbet af 2. halvår 2018.³¹³

Som led i spor 2 har de 34 kommuner i hovedstadsområdet haft mulighed for at indsende forslag til ændringer af Fingerplanen indtil den 15. oktober 2017. Der er indkommet 150 forslag, som er offentlig tilgængelige på Erhvervsstyrelsens hjemmeside.

Tabel 6. 1. Oversigt over kommunernes forslag til en eventuel revision af stationsnærhedspolitikken i Fingerplan 2018 indsendt til Erhvervsstyrelsen efteråret 2017.

Kommune	Ønsker til revision af stationsnærhedspolitikken i Fingerplan 2018 (spor 2)
København	Sikring af stationsnærhedsprincippets effekt – AAU-analyser af effekter bør lægges til grund. Planmæssige barrierer for udnyttelse bør belyses og evt. fjernes.
Frederiksberg	Opbakning til stationsnærhedsprincippet
LOOP City / Ring 3	Byudvikling i kerneområder skal 'overrule' andre udpegninger som 'grønne kiler' / 'kolonihaver'
Gladsaxe	Stop for nye, store udbygningsmuligheder uden for Fingerbyen og stationsnære områder
Allerød	Trinbrætter, lokalbaner og større busterminaler skal være omfattet. Mere fleksible afgrænsninger (dvs. mulighed for større afstande). Specifikt: Høvelte.
Ballerup	Mindre rigid tolkning – DTU Diplom Campus og hele Lautrupparken stationsnært
Glostrup	Bedre muligheder for lokalisering 600 til 1200 m fra station ('smart trafikinfo'=>ok)
Helsingør	4 stationer på nær- og lokalbanerne skal medtages, inkl. Ålsgårde og Hornbæk uden for fingerbyen. Kerneområder større, jo længere fra København, 1.200 m i købstæderne
Hvidovre	BRT-betjening skal kunne afkaste stationsnærhed
Høje-Taastrup	Større radius ved afgrænsning af stationsnære områder og enklere regler
Hørsholm	Ønsker mulighed for nyt rådhus mv. i Hørsholm Bymidte
Rudersdal	Nærum Erhvervsområde samme status som et stationsnært område (Nærum St.)
Roskilde	Stationsnærhed også for stationer uden for Fingerbyen (f.eks. Viby)
Vallensbæk	Nærhed til motorvejsramper skal sidestilles med stationsnærhed

³¹³ Processen med revision af Fingerplanen er beskrevet på Erhvervsstyrelsens hjemmeside: www.erst.dk eller <https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/revision-af-fingerplanen>.

Stationsnærhedspolitikken er et af de emner, som kommunerne har forholdt sig til. I alt 13 kommuner og et tværkommunalt samarbejde (LOOP City / 'Ring 3 kommunerne') har kommenteret stationsnærhedspolitikken, således som det fremgår af skemaet tabel 6.1.

Københavns Kommune ønsker stationsnærhedsprincippet udformet, så det har trafikale effekter. Kommunen argumenterer, at *'det er afgørende for Københavns Kommune, at planlægningen i hovedstadsområdet fortsat bidrager til at begrænse trængsel og deraf følgende tids- og værdispild samt følgene som luftforurening, CO₂ udslip mv. ved at understøtte brug af kollektiv trafik frem for bilpendling. Stationsnærhedsprincippet yder et væsentligt bidrag hertil, og ved evt. tilpasninger af princippet bør det på forhånd nøje analyseres og konsekvensvurderes, at det fastholder og gerne styrker den kollektive trafiks konkurrenceposition i byudviklingen og dermed forebygger øget trængsel i regionen.'*³¹⁴ Københavns Kommune foreslår endvidere, *'at der gennemføres analyser af, hvorvidt andre bestemmelser i Fingerplanen (eller planloven) er til hinder for udnyttelsen af dele af de stationsnære områder til erhvervslokalisering og lignende intensive byfunktioner. Hvis det viser sig, at kapaciteten i de stationsnære områder kan øges ved tilpasninger af anden regulering, foreslås disse bestemmelser tilpasset i det omfang og på de lokaliteter, hvor andre hensyn ikke gør det bydende nødvendigt at friholde de stationsnære områder for intensiv udnyttelse.'* Københavns Kommune understreger betydningen af et effektivt stationsnærhedsprincip: *'For Københavns Kommune er det afgørende at benytte alle effektive redskaber til at reducere trængsel på vejnettet og fremme en bæredygtig mobilitet, der bevirker så få gener som muligt for omgivelserne. Dertil hører også en vurdering af, om der findes unødige hindringer for at udnytte det fulde potentiale i de stationsnære områder i hovedstadsområdets kommuner. Selv om der kan være begrundelser for de forskellige former for restriktioner, der hindrer en fuld udnyttelse af stationsnære områder, har disse som hovedregel ikke været underkastet en konsekvent afvejning af, hvor tungtvejende de er i sammenligning med at fremme en byudvikling tæt koblet til kollektiv trafik og trængselsforebyggelse.'* I Københavns Kommunes forslag til sikring af stationsnærhedsprincippets effekt hedder det endvidere: *'Der er igangsat analyser af effekter mv. af stationsnærhedsprincippet ved Aalborg Universitet m.fl. og i samarbejde med Erhvervsstyrelsen, som på nuværende tidspunkt ikke er endeligt afsluttede og afrapporterede. Disse effektvurderinger og -anbefalinger mv. bør afventes og benyttes i Spor 2 af revision af Fingerplanen. For Københavns Kommune udgør den af DTU udførte undersøgelse Mulige effekter ved Bus Rapid Transit ikke et*

³¹⁴ Københavns Kommunes indsendte forslag: 'Sikring af stationsnærhedsprincippets effekt'. Forslaget findes ligesom de øvrige forslag fra de 34 hovedstadskommuner på Erhvervsstyrelsens hjemmeside: Erhvervsstyrelsens hjemmeside: www.erst.dk eller <https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/revision-af-fingerplanen>.

*argument for at inddrage bussystemer ved en evt. ændret udformning af principperne om stationsnærhed’.*³¹⁵

Resultaterne fra Aalborg Universitets projekt blev offentliggjort senere på efteråret 2017 i rapporten *’Trafikale effekter af stationsnær lokalisering i hovedstadsområdet 2017 – første rapport med hovedresultater og analyser’*.³¹⁶ Det kan tilføjes, at rapporten udover hovedresultater og tommelfingerregler gengivet i kapitel 1, bl.a. indeholder en case, der viser Københavns Kommunes egeninteresse i en effektiv implementering af stationsnærhedsprincippet i omegnskommunerne. Den skyldes hensynet til den store og voksende gruppe af borgere, som pendler til ikke-stationsnære arbejdspladser i omegnskommunerne, hvoraf mange ikke råder over en bil, og dem der pendler i bil i høj grad bidrager til øget trængsel på vejnettet i kommunen med miljømæssige gener til følge.

Frederiksberg Kommune udtrykker opbakning til stationsnærhedsprincippet, idet *’stationsnærhedsprincippet i Fingerplanen er med til at sikre en bæredygtig vækst i hovedstadsområdet.’*

Loop City, som er samarbejdet mellem de 10 kommuner bag den kommende letbane på Ring 3 og senere etaper, har et fælles forslag om, at hensynet til at sikre stationsnære byggemuligheder i de stationsnære kerneområder skal veje så tungt, at det kan ’overrule’ andre fastlagte arealreservationer, f.eks. udpegning af grønne kiler og kolonihaver. Loop City anfører, at *’der flere steder omkring kommende letbanestationer er arealer, som der ikke i dag er mulighed for at udnytte intensivt. Der er eksempler på stationer, som ligger umiddelbart op til en kile. Andre steder ligger der i dag kolonihaver, som forhindrer en intensiv udnyttelse.’* Loop City argumenterer med de store investeringer i letbanen og stationer, som vil være *’uforholdsmæssige store, hvis der ikke medfølger en mulighed for en tættere byudvikling i tilknytning til stationen. Hvis stationsnærhedsprincippet på denne måde forstærkes som princip for byens udvikling, vil vi i højere grad få hensigtsmæssig byudvikling. Det vil have betydning i forhold til at modvirke den urbane spredning, binde hovedstadsområdet bedre sammen, reducere pendlingen i bil og få flere til at benytte offentlig transport’*

5 af de 10 Loop City kommuner har supplerende forslag, som går i forskellige retninger. Gladsaxe Kommune ønsker en *opstramning*, hvor der sættes stop for nye, store udbygningsmuligheder uden for Fingerbyen og stationsnære områder. Det begrundes i de store investeringer i letbanen og de omfattende byudviklingsmuligheder i tilknytning hertil. Glostrup, Hvidovre, Høje-Taastrup og Val-

³¹⁵ Alle citater er fra Københavns Kommunes indsendte forslag: ’Sikring af stationsnærhedsprincippets effekt’. Findes på Erhvervsstyrelsens hjemmeside: [Erhvervsstyrelsens hjemmeside: \[www.erst.dk\]\(https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/revision-af-fingerplanen\)](https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/revision-af-fingerplanen) eller <https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/revision-af-fingerplanen>.

³¹⁶ Hartoft-Nielsen og Reiter (2017): ’Trafikale effekter af stationsnær lokalisering i hovedstadsområdet 2017 – første rapport med hovedresultater og analyser’, Rapport nr. 1 fra BY og BANE i hovedstadsområdet, Aalborg Universitet, Institut for Planlægning, Campus København, oktober 2017.

lensbæk har forslag til *opblødninger*. Glostrup Kommune finder, at der skal være flere muligheder for lokalisering i afstandsbæltet fra 600 meter til 1200 meter fra station. Glostrup Kommune peger på *'styrket trafikinformation og digital infrastruktur som argument for byudvikling af det ydre stationsnære område 600 - 1.200 m'*. Hvidovre Kommune finder at BRT-betjening (højklassede busbetjening) skal kunne *'afkaste stationsnærhed'*. Hvidovre Kommune henviser i den sammenhæng til DTU's analyse *'Mulige effekter ved Bus Rapid Transit'* fra 2017. Høje-Taastrup Kommune ønsker større radius ved afgrænsning af stationsnære områder og enklere regler. Kommunen finder, at det er svært at forklare regelsættet over for investorer og bygherrer. *'Særligt bestemmelserne om stationsnære kerneområder, maksimal gangafstand samt undtagelsesbestemmelser for dette er unødigt detaljerede'*. Vallensbæk Kommune finder, at nærhed til motorvejsramper skal sidestilles med stationsnærhed. Kommunen motiverer forslaget med, at *'mange byområder allerede er placeret, så der ikke kan etableres samfundsøkonomiske rentable alternativer til bilen i mange år frem. Fingerplanens oprindelige intentioner om stationsnærhed som den eneste løsning på transport til og fra arbejde, er ikke længere til stede'*. Forslaget er en del af Vallensbæk Kommunes meget vidtgående forslag om at udvide håndfladen ('det indre storbyområde'), så det rækker ud til Ring 5!

Fire kommuner ønsker, at *andre former for kollektiv trafikbetjening* end stationer på det overordnede banenet skal udløse stationsnære byggemuligheder. Udover Hvidovre Kommune, der som nævnt peger på BRT-løsninger, peger Allerød Kommune på *'trinbrætter'* (konkret Høvelte), *lokalbaner og større busterminaler*, Roskilde Kommune peger på stationer uden for Fingerbyen (f.eks. Viby) og Helsingør Kommune peger konkret på fire stationer på nær- og lokalbanerne inden for kommunegrænsen, hvoraf de to ligger uden for Fingerbyen. Kommunen motiverer forslaget med, at *'udviklingsmulighederne ved de eksisterende stationer langs Kystbanen er meget begrænsede'*, og at lokalbanestationerne er *'integreret i byområder og beliggende tæt ved Kystbanen og motorvejen'*.

Fire kommuner ønsker muligheder for *udvidede afgrænsninger* af de stationsnære kerneområder eller stationsnære områder. Allerød Kommune motiverer en udvidelse med, at de stationsnære arealer ved S-togs stationer i Hillerød fingeren i hovedtræk er udbyggede, og at en udvidelse vil styrke brugen af den kollektive transport. Ballerup Kommune fremhæver, at en udvidelse skal indebære, at hele Lautrupparken og DTU Diplom Campus dermed kan få stationsnærheds status trods beliggenhederne hhv. fra 1.200 til 2.000 meter og ca. 1 km fra Malmparken station. Kommunen finder, at stationsnærhedsprincippet i dag administreres for rigtigt. Høje-Taastrup Kommunes ønske om videre afgrænsningsmuligheder i re-

gionale trafikale knudepunkter som Høje-Taastrup By er allerede nævnt i afsnittet om supplerende forslag fra Loop City kommunerne. Helsingør Kommune finder, at de stationsnære kerneområder bør være større, jo længere afstand fra København, således at stationsnære kerneområder kan afgrænses op til 1.200 meter i købstæderne. Kommunen motiverer forslaget med, at *'Helsingør og andre byer længere væk fra København har helt andre vilkår i forhold til stationsnærhed. Undersøgelser viser blandt andet at folk i købstæderne er villige til at gå længere til stationerne end 600 m – de er villigere til at gå længere end i København.'* Helsingør Kommune angiver dog ingen referencer til disse undersøgelser.

Endelig peger Hørsholm og Rudersdal Kommuner på hver en lokalitet, som de finder bør have samme status som et stationsnært område. Rudersdal Kommune ønsker, at Nærum Erhvervsområde får status som stationsnært. Kommunen argumenterer forslaget med, at kommunen praktisk taget er udbygget, at der er et stort potentiale for erhvervsudvikling i Nærum, og at Erhvervsområdet ligger ca. 600 meter fra Nærum Station på lokalbanen. Desuden anfører Kommunen, at Erhvervsområdet i tidligere regionplaner (HUR) har haft status som *'særligt lokaliseringsområde'*. Hørsholm Kommune ønsker at kunne placere et nyt rådhus med tilknyttede funktioner i Hørsholm bymidte. Kommunen argumenterer med fremtidens rådhus som et multifunktionelt borgerhus, Bymidstens trafikale betjening med regionale og lokale busforbindelser samt Bymidstens øvrige byfunktioner.

Det sidste forslag adskiller sig fra de øvrige. Et rådhus trækker på et regionalt arbejdskraftopland, mens borgerbetjeningen er orienteret mod kommunens borgere. Uden at have undersøgt evt. stationsnære alternativer, f.eks. ved Rungsted Kyst station, kan der formentlig argumenteres for en for borgerne central placering i Hørsholm Bymidte.

De resterende 15 kommuner har ikke fremsendt bemærkninger vedrørende stationsnærhedspolitikken med forslag til eventuelle ændringer.

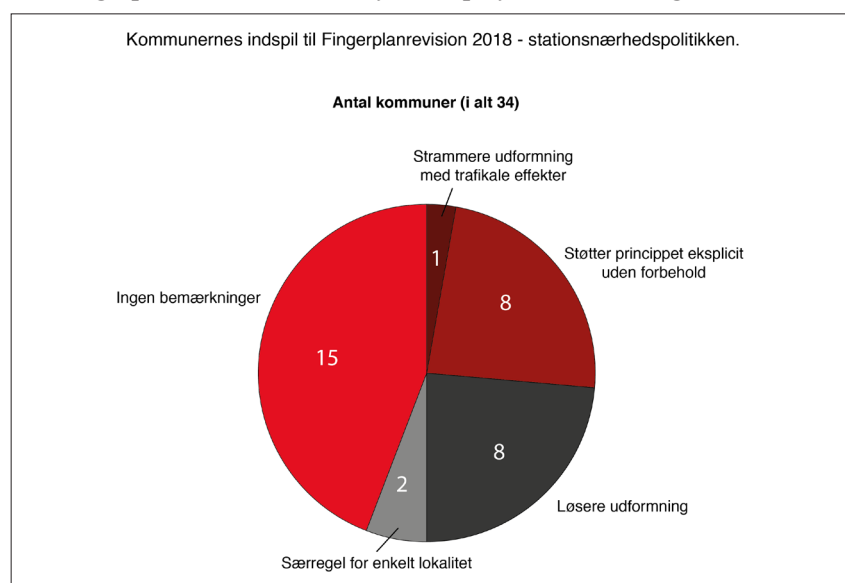
Ingen af forslagene til opblødning eller udvidelse af stationsnærhedspolitikken vil give de tilsigtede trafikale effekter med større brug af kollektiv transport og mindre kørsel i bil, eller bidrage til de øvrige mål, som er sigtet med princippet om stationsnær lokalisering af arealintensive og persontrafikskabende byfunktioner.

Figur 6.1 viser, hvordan kommunernes indspil til Fingerplanrevisjonen og stationsnærhedstemaet fordeler sig på 5 hovedkategorier: 1 kommune har udtrykt ønske om en strammere udformning, som kan sikre trafikale effekter, 8 støtter eksplicit stationsnærhedsprincippet, 8 ønsker en løsere udformning og 2 ønsker særregler for en

konkret lokalitet, mens 15 kommuner ikke har haft bemærkninger til stationsnærhedspolitikken.

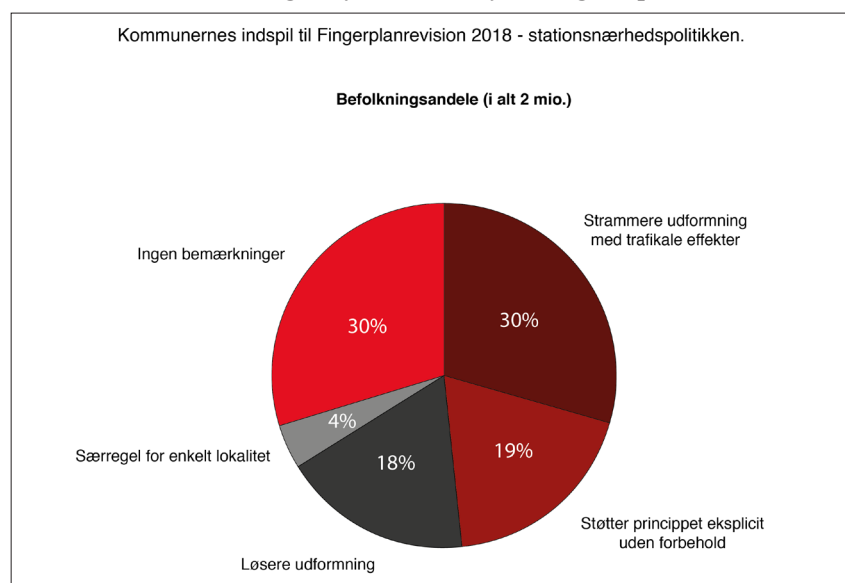
I figur 6.2 er fordeling vægtet med kommunernes befolkningstal. Kommuner med 30% af befolkningen ønsker en strammere udformning med trafikale effekter, mens kommuner med 18% af befolkningen ønsker en løsere udformning, og kommuner med 4% ønsker en særregel for en konkret lokalitet. Resten støtter enten eksplicit stationsnærhedsprincippet eller har ingen bemærkninger.

Figur 6.1 De 34 hovedstadskommuners indspil til stationsnærhedstemaet i Fingerplanrevisionen 2018 fordelt på fem hovedkategorier.



Kilde: BY og BANE-projektet, Aalborg Universitet, Institut for Planlægning, Campus København

Figur 6.2. De 34 hovedstadskommuners indspil til stationsnærhedstemaet i Fingerplanrevisionen 2018 fordelt på fem hovedkategorier. De 34 kommuner er vægtet efter deres befolkningstal pr. 1.1.2018.



Kilde: BY og BANE-projektet, Aalborg Universitet, Institut for Planlægning, Campus København

7. Behov for fornyelse af Fingerplanens stationsnærhedspolitik – 3 konkrete modeller.

Princippet om stationsnær lokalisering tilsigter at koordinere bybygningen med den trafikale infrastruktur, således at byudvikling af regional betydning og regionalt orienterede og persontrafikskabende arbejdspladser og institutioner placeres inden for kort gangafstand fra stationerne på det overordnede banenet.

Stationsnær lokalisering kan herigennem bidrage til at opnå en lang række mål inden for mobilitet, trafik, trængsel, miljø, klima, arbejdsmarked og vækst, ejendomsmarked og investeringssikkerhed, samt bymiljø mv. Det forudsætter en gangafstand mellem station og arbejdsplads på maksimalt 600 meter, dog op til 700 til 800 meter i egentlig bymæssig bebyggelse.³¹⁷

Bedre målopfyldelse forudsætter justeringer af stationsnærhedspolitikken

Analyserne i kapitel 4 viser, at implementeringen af stationsnærhedspolitikken – trods klare forbedringer i perioden efter Fingerplan 2007 - fortsat er svag specielt uden for centralkommunerne. Mere end halvdelen af nybyggeriet af større kontorejendomme i omegnskommunerne er i perioden fra 2008 til 2015 opført i større gangafstande end 600 meter fra en eksisterende eller planlagt station på det overordnede banenet. En meget stor del af nybyggeriet ligger tilmed i afstande fra en station, som er længere end 1200 meter. Samtidig viser analyserne i kapitel 5, at Fingerplanens krav om supplerende virkemidler i form af maksimum normer for antal parkeringspladser stort set ikke er implementeret i de lokalplaner, som ligger til grund for nybyggeriet. En del af forklaringen er, at der ofte er tale om ældre lokalplaner. Men også blandt de nyere lokalplaner er der kun få tilfælde, hvor reglerne er implementeret.

Den begrænsede implementering af stationsnærhedspolitikken betyder, at bil er det dominerende transportmiddel til hovedparten af arbejdspladserne i nyopførte kontorejendomme uden for centralkommunerne, idet tilgængeligheden med kollektiv transport er for ringe.

Det har negativ indvirkning på trængslen og transportens miljø- og klimabelastning. Det kan endvidere have negative konsekvenser i forhold til virksomhedernes muligheder for at rekruttere arbejdskraft og dermed deres udviklingsmuligheder.

³¹⁷ Hartoft-Nielsen og Reiter (2017): 'Trafikale effekter af stationsnær lokalisering i hovedstadsområdet 2017 – første rapport med hovedresultater og analyser.' BY og BANE-projektet, Aalborg Universitet, Campus København,

Gennemgangen i kapitel 6 af implementeringen af stationsnærhedspolitikken i kommuneplanerne tyder ikke på, at der vil blive rettet op på det i de kommende år. De fleste kommuner har meget vide afgrænsninger af de stationsnære områder, som rækker langt ud over de afstande, hvor der er trafikale effekter i form af øget brug af kollektiv transport. Der er ganske enkelt for mange muligheder for at lokalisere nye kontorejendomme og andre regionalt orienterede og persontrafikskabende arbejdspladser og institutioner uden for de stationsnære kerneområder, hvor brug af kollektiv transport er attraktiv og et reelt alternativ til bil. De stationsnære områder udenfor kerneområderne er arealmæssigt mindst 3 til 5 gange større end de stationsnære kerneområder. Hertil kommer et betydeligt antal stationsfjerne områder omfattet af særregler eller ældre lokalplaner med brede anvendelsesbestemmelser, herunder med mulighed for kontor erhverv. Lokalisering i disse områder bidrager heller ikke til den tilstræbte større brug af kollektive transport.

Flere kommunale indspil til Fingerplanrevisionen 2018 har ønsket om en opblødning af stationsnærhedspolitikken og at tilvejebringe yderligere lokaliseringsmuligheder med ringe tilgængelighed med kollektiv transport fra det regionale opland, som er afgørende for virksomhedernes udviklingsmuligheder. Fire kommuner ønsker mulighed for udvidede afgrænsninger, dvs. udbygningsmuligheder til arealintensive og persontrafikskabende byfunktioner i lokaliteter fjernt fra stationerne. Fire kommuner ønsker, at andre former for kollektiv trafikbetjening skal sidestilles med banebetjening på det overordnede banenet. Det er veldokumenteret, at det heller ikke giver de tilsigtede trafikale effekter. En enkelt kommune ønsker nærhed til motorvej sidestillet med stationer på banenettet. Ingen af forslagene er baseret på begrundelser, som bør veje tungere end de overordnede regionale hensyn og dermed give anledning til at opbløde stationsnærhedspolitikken. De ofte meget vide afgrænsninger af de stationsnære områder og de kommunale ønsker til den kommende revision af Fingerplanen er udtryk for, at en hel del af kommunerne i hovedstadsområdet ikke prioriterer hensyn om at sikre mobilitet for alle, at fremme brug af kollektiv transport og at imødegå trængsel mv.

Bedre målopfyldelse forudsætter en målrettet overordnet planlægning med en revision af stationsnærhedspolitikken, hvor fokus rettes mod de regionale hensyn og mål og dermed styrket lokalisering inden for de stationsnære kerneområder. Det bør derfor være et helt centralt element i en revision af Fingerplanens stationsnærhedspolitik, at der gøres op med mulighederne for at udpege stationsnære områder uden for de stationsnære kerneområder. Det kan konstateres, at de fleste kommuner ikke har været i stand til at forvalte de undtagelsesbestemmelser, som under visse forudsæt-

ninger muliggør nybyggeri til kontorformål uden for de stationsnære kerneområder.

Flere befolkningstunge kommuner har da også spillet ind til Fingerplanrevisionen med ønsker om en stationsnærhedspolitik, som fastholder eller styrker de trafikale effekter. De ønsker samtidig belyst, om der er planlægningsmæssige bindinger, som i dag forhindrer en udbygning i de stationsnære kerneområder, og som muligvis burde vige i forhold til fordel for en mere optimal udnyttelse af de stationsnære kerneområder.

Førende markedsanalytikere og -rådgivere peger på de aktuelle bevægelser på kontorejendomsmarkedet, hvor de langsigtede investorer spiller en stigende rolle og lægger større vægt på ejendomsinvesteringernes langsigtede potentiale og robusthed, og hvor både investorer og virksomheder lægger øget vægt på adgangen til kollektiv transport.

Sadolin & Albæks rapport 'Erhvervsejendomme' er udarbejdet for Erhvervsstyrelsen i efteråret 2017. Rapporten betoner kraftigt den tiltagende betydning, som kontor- og vidensvirksomheder tillægger en optimal adgang til kollektiv transport.

*'Adgangen til offentlig transport har længe været en vigtig faktor i virksomhedernes overvejelser vedrørende lokalesøgning, men væsentligheden er inden for de seneste år blevet af endnu større betydning'.*³¹⁸

Sadolin & Albæk nævner metroens betydning for udviklingen i en række lokaliteter som Ørestad, Flintholm og på sigt Valby og Sydhavn og tilføjer: *'Tilsvarende forventes det, at den kommende letbane langs Ring 3 kan medvirke til at aktivere nogle af de ældre erhvervsområder på Vestegnen, som i øjeblikket lider under dårlig adgang med offentlig transport'.*³¹⁹ Det gælder imidlertid kun de dele af områderne, som ligger inden for 600 meter: *'Mulighederne for fortætning ved de vigtigste knudepunkter langs Ring 3 åbner for en revitalisering af de eksisterende erhvervsområder inden for de 600 meter, der definerer stationsnærhedsprincippet. Udviklingen af de resterende dele af erhvervsområderne vil i høj grad afhænge af det fremtidige behov for produktions- og logistikfaciliteter.'*³²⁰

Befolkningsudviklingen og de store demografiske forandringer i Københavns Kommune fremhæves som en faktor, der øger betydningen af stationsnær lokalisering:

'De vidensbaserede virksomheders krav til adgangen til offentlig transport er ændret meget de seneste 10 år i takt med at flere

³¹⁸ Sadolin & Albæk: 'Erhvervsejendomme', oktober 2017, side 22.

³¹⁹ Sadolin & Albæk: 'Erhvervsejendomme', oktober 2017, side 22.

³²⁰ Sadolin & Albæk: 'Erhvervsejendomme', oktober 2017, side 23.

*færdiguddannede har valgt at bosætte sig i København, og mange medarbejdere har stor fokus på at minimere den daglige transporttid.*³²¹

Dansk Industri satte i januar 2018 fokus på de problemer, som en dårlig tilgængelighed med kollektiv transport skaber for virksomhederne.³²² En af hovedhistorierne i temanummeret af DI Business handler om rådgivervirksomheden Valcon, som med ca. 200 medarbejdere flytter fra motorvejsbetjente lokaler i Hørsholm til København nær Vesterport station.

'Den offentlige transport er alt for bøvlet. Vi har en del potentielle medarbejdere, der ikke gider at blive ansat på grund af den offentlige transport til Hørsholm', siger direktør Poul Skadhede til DI Business.³²³

'Han fortæller, at det sker ofte, at de har jobsamtaler, hvor ansøgerne melder ud, at det tog dem en time at komme til virksomheden, og det har de ikke tænkt sig at gentage. Ganske tit er ansøgerne unge højtuddannede med bopæl i København. Og for dem er det ikke et alternativ at købe en bil. Dertil er parkeringsmulighederne i hovedstaden for dårlige'³²⁴

'Forud for beslutningen er gået lange overvejelser og grundige datadrevne analyser. Analyserne har vist, at det for gennemsnittet af medarbejdere vil betyde markant kortere transport til og fra arbejde, når virksomheden rykker fra Hørsholm til København.'³²⁵

Til TV2 Lorry udtaler direktør Poul Skadhede:

*'Jeg synes, at det er trist. Jeg mener jo, at vores politiske system skulle arbejde for at skabe et sammenhængende Storkøbenhavn, hvor det aldrig vil blive et tema, at der er for langt.'*³²⁶

Direktørens opråb kan læses som en efterlysning af en stationsnærhedspolitik i Fingerplanen, som er af gavn og ikke blot af navn. Valcon ligger således godt 2 kilometer fra nærmeste station.

Sadolin & Albæks rapport om 'Erhvervsejendomme' indeholder en række cases, som understreger stationsnærhed som afgørende for områders attraktion og markedsværdi.

³²¹ Sadolin & Albæk: 'Erhvervsejendomme', oktober 2017, side 32.

³²² Dansk Industri: DI Business, januar 2018, nr. 1

³²³ DI Business, januar 2018, nr. 1

³²⁴ DI Business, januar 2018, nr. 1

³²⁵ DI Business, januar 2018, nr. 1

³²⁶ Poul Skadhede i TV Lorry 3. jan. 2018

Cases fra Sadolin & Albæks rapport 'Erhvervsejendomme'

Om Sydhavnen i København:

*'Området var attraktivt (i 1990'erne), idet der var tale om en bynær beliggenhed og grundpriser på et fornuftigt niveau. Området var tillige beliggende i kort afstand til motorvejsnettet, hvilket var attraktivt for mange virksomheder på det tidspunkt'. 'Området oplevede en betydelig tomgang og et stort pres på lejeniveauet efter finanskrisen som følge af store fraflytninger og vanskelige udlejningsforhold – primært på grund af dårlig adgang til offentlig transport.... Afstanden til Sydhavn station er som minimum 600 m...., hvilket er for langt i forhold til kravene fra moderne kontorvirksomheder'.*³²⁷

*'I 2015 blev det besluttet, at der skal bygges metro til Sydhavnen..... Beslutningen har stor betydning for udviklingen af området, der i dag opfattes som et attraktivt udviklingsområde af både lejere og investorer. Dette har medført reduceret tomgang og stigende lejeniveauer.'*³²⁸

Om Tuborg Nord i Gentofte:

'Mange virksomheder valgte området på grund af prestige og muligheden for at flytte i attraktive og moderne kontorer. Adgangen til området er god nordfra, og man kan cykle til området fra de fleste brokvarterer, men adgangen til offentlig transport er dårlig, og Hellerup station ligger ca. 1 km fra de inderste dele af området.

*Efter finanskrisen oplevede Tuborg Nord en kraftig stigning i tomgangen og et stort pres på lejeniveauet. Mange virksomheder fravalgte Tuborg Nord til fordel for Nordhavn, Havneholmen og Ørestad, hvor adgangen til offentlig transport er markant bedre. Det afspejler sig fortsat i lejeniveauet, der har været faldende i de senere år – i modsætning til andre moderne kontorområder'.*³²⁹

Om Gydevang i Allerød:

*'Det blandede erhvervsområde omkring Gydevang i Allerød er i dag et eksempel på udviklingen i virksomhedernes krav til adgangen til offentlig transport og udviklingen af gode erhvervsområder tættere på København'*³³⁰

'Området var tidligere attraktivt og en pendant til bl.a. Lautrupvang i Ballerup. Virksomhederne valgte at lokalisere sig i Allerød, som følge af at mange af virksomhedernes eksisterende og potentielle medarbejdere var bosat i Nordsjælland. Bygningsmassen var

³²⁷ Sadolin & Albæk: 'Erhvervsejendomme', oktober 2017, side 31.

³²⁸ Sadolin & Albæk: 'Erhvervsejendomme', oktober 2017, side 31.

³²⁹ Sadolin & Albæk: 'Erhvervsejendomme', oktober 2017, side 31 – 32.

³³⁰ Sadolin & Albæk: 'Erhvervsejendomme', oktober 2017, side 32.

ligeledes moderne og attraktiv på det tidspunkt.

De vidensbaserede virksomheders krav til adgangen til offentlig transport er ændret meget de seneste 10 år i takt med at flere færdiguddannede har valgt at bosætte sig i København, og mange medarbejdere har stor fokus op at minimere den daglige transporttid. Det har haft stor betydning for Gydevang, hvor afstanden til Alle-rød station er minimum 1.200 m..... Hertil kommer, at bygningsmassen er utidssvarende.....

Området har den udfordring, at renovering og modernisering af bygningerne ikke hænger sammen økonomisk, idet den potentielle lejestigning og udlejningsusikkerhed ikke står mål med de nødvendige investeringer.’³³¹

Om erhvervsområderne ved Ring 3:

‘Den kommende letbane langs Ring 3 vurderes at få en væsentlig betydning for den fremtidig udvikling af erhvervsområder i regionen, men potentialet må ikke overvurderes.’³³²

‘Letbanen skaber muligheder for fortætning ved de vigtigste knudepunkter og en revitalisering af de eksisterende erhvervsområder inden for de 600 m, der definerer stationsnærhedsprincippet. Udviklingen af de resterende dele afhænger i høj grad af det fremtidige behov for produktions- og logistikfaciliteter.’³³³

‘Det er vigtigt, at der er tale om knudepunkter og ikke blot en fragmenteret udvikling i samtlige kommuner. Et tværkommunalt samarbejde bør etableres, således at de områder, som egner sig bedst til erhverv og bolig i fællesskab udpeges.’³³⁴

Kan markedet erstatte den overordnede planlægning og stationsnærhedspolitikken?

Markedsanalytikerne Sadolin & Albæk behandler i rapporten 'Erhvervsejendomme' spørgsmålet, om markedet kan erstatte den overordnede planlægning og stationsnærhedspolitikken, og når frem til den konklusion, at det kan markedet ikke:

‘Virksomhederne stiller i dag store krav til ejendommenes funktionalitet og beliggenhed. Det betyder, at kontorvirksomheder søger til områder med god kollektiv transport, mens virksomheder inden for produktion og logistik søger mod områder med let adgang til motorvejsnettet.

³³¹ Sadolin & Albæk: 'Erhvervsejendomme', oktober 2017, side 32.

³³² Sadolin & Albæk: 'Erhvervsejendomme', oktober 2017, side 37.

³³³ Sadolin & Albæk: 'Erhvervsejendomme', oktober 2017, side 23.

³³⁴ Sadolin & Albæk: 'Erhvervsejendomme', oktober 2017, side 57.

Med brugernes og investorernes eksplicite krav til beliggenhed er det relevant at forholde sig kritisk til nødvendigheden af en overordnet planlægning af erhvervsområderne i hovedstadsområdet, herunder om markedet kan erstatte stationsnærhedsprincippets funktion?

Et af de vigtigste aspekter er, hvor langsigtet et fokus den enkelte aktør har. Fingerplanen har vist sig at være overordentlig robust ved at fokusere på infrastrukturen som et langsigtet bærende element i planlægningen, og dette forhold vurderes fortsat at være centralt i de kommende årtiers planlægning.

*Planlægningshorisonten er derfor central i bedømmelsen af, om stationsnærhedsprincippet kan afløses af en markedsbaseret planlægning....*³³⁵

*'Det er Sadolin & Albæks vurdering, at en markedsbaseret planlægning ikke kan erstatte en robust overordnet regional planlægning, idet der er stor risiko for, at der løbende vil blive udviklet erhvervsområder eller opført ejendomme, som ikke besidder et langsigtet potentiale. Det skyldes, at virksomhedernes og investorernes strategiske planlægningshorisont er væsentlig kortere end den, der bør danne grundlag for den regionale planlægning.'*³³⁶

Sadolin & Albæk nævner i den sammenhæng eksplicit 'en række eksempler på erhvervsejendomme, som er opført ud fra nogle forholdsvis snævre rationaler og præferencer, og hvor genudlejningsrisikoen er betydelig set i et ejendomsinvesteringsmæssigt perspektiv:

- *Widex' domicil i Lyngby er bygget inden for de senere år. Der er tale om en højt specialiseret virksomhed, som må forventes at skulle rekruttere medarbejdere fra store dele af regionen. Afstanden til nærmeste togstation er godt 5 km, men der er busforbindelse via Nymøllevej.*
- *Kongens Vænge i Hillerød omfatter ATP, Region Hovedstaden i Hillerød m.fl. Området er beliggende 3-4 km fra Hillerød station. Der er tale om vidensbaserede virksomheder, som må forventes at skulle rekruttere medarbejdere for store dele af regionen.*
- *De nordligste dele af Lautrupparken er beliggende mere end 1.5 km fra Malmparken Station. Området har været attraktivt til back-office-funktioner, men disse virksomheder stiller også krav om god adgang til offentlig transport i dag.'*³³⁷

³³⁵ Sadolin & Albæk: 'Erhvervsejendomme', oktober 2017, side 55.

³³⁶ Sadolin & Albæk: 'Erhvervsejendomme', oktober 2017, side 58.

³³⁷ Sadolin & Albæk: 'Erhvervsejendomme', oktober 2017, side 55-56

Sadolin & Albæk finder, at efterspørgslen generelt vil være begrænset uden for de stationsnære områder i de centrale dele af regionen. Det gælder også i Nordsjælland, hvor der primært kan blive tale om genanvendelse - og det end ikke overalt jf. f.eks. eksemplet Gydevang. *'Det er vigtigt at bemærke, at lejeniveauet [for kontorejendomme] for store dele af hovedstadsområdet uden for de centrale dele af København ligger meget tæt på udviklers break-even³³⁸ i forhold til nybyggeri³³⁹.*

I nærværende rapport kapitel 3 blev i en case nævnt eksempler på domiciler med soloplacering i grønne omgivelser, som efter få år blev fraflyttet, hvorefter det har været vanskeligt at genudleje eller sælge dem på grund af den ringe adgang med kollektiv transport, idet de alene er busbetjente.

Sadolin & Albæk betoner på den baggrund nødvendigheden af en regional og tværkommunal planlægning.

'Planlægningen og eventuel omdannelse af erhvervsområder bør have en regional dimension, således at der sker en form for rollefordeling blandt kommunerne. Det er ikke realistisk, at samtlige kommuner i hovedstaden og f.eks. langs med den kommende letbane kan udbyde nye kontorområder som følge af den forbedrede adgang til offentlig transport. Der er risiko for et overudbud, som vil have negative konsekvenser for de eksisterende områder, hvor der i forvejen er vanskelige markedsvilkår.

Det er i denne sammenhæng vigtigt at udpege de områder, som har potentialet til at blive kommende kontorområder, og de områder, som bedst egner sig til logistik eller de traditionelle blandede produktions-erhverv. Her skal der ske en meget præcis sondring mellem områder med god adgang til offentlig transport og områder, der via beliggenheden tæt på motorvejen er velegnede til logistikformål – primært moderne terminaler og højloftet lager.

Det er samtidig vigtigt at bibeholde erhvervsområder, hvor der er plads til de små håndværksvirksomheder, skrothandlere og alle de andre virksomheder, som ikke passer ind i et pænt og planlagt erhvervsområde. Disse virksomheder har en vigtig funktion i forhold til arbejdspladser og regionale servicefunktioner og kan også rumme de små opstartsvirksomheder, som er nødvendige for den fortsatte erhvervsudvikling på nationalt plan.³⁴⁰

Det kan tilføjes, at rapporten ofte anbefaler en hel eller delvis omdannelse af de ældre erhvervsområder til nye boligområder, som den mest optimale strategi.

³³⁸ 'Break-even' er det punkt, hvor indtægterne kun lige balancerer omkostningerne.

³³⁹ Sadolin & Albæk: 'Erhvervsejendomme', oktober 2017, side 19.

³⁴⁰ Sadolin & Albæk: 'Erhvervsejendomme', oktober 2017, side 52.

Tre modeller til bedre målopfyldelse med enklere regler for stationsnær lokalisering i Fingerplanen

Nærværende rapport opstiller tre modeller, som kan sikre en bedre målopfyldelse af stationsnærhedspolitikken, hvor regelsættet samtidig forenkles. Model 1 vægter de regionale hensyn til mobilitet, trafik, miljø, arbejdsmarked og vækst højest. Model 2 modificerer model 1 og muliggør en mere fintmasket regional balance. Model 3 tager afsæt i model 2, men giver mere frihed til kommunerne og større lighed i kommunernes udviklingsmuligheder inden for Fingerbyen.

Fælles for de tre modeller er, at de nuværende muligheder for at afgrænse stationsnære områder uden for kerneområderne afskaffes. Det vil bidrage væsentligt til bedre målopfyldelse. I modellerne differentieres lokaliseringsmulighederne med hensyn til a) betjeningen af stationerne på det overordnede banenet, og b) størrelsen af kontorejendommene. I model 3, hvor hensyn til at øge den kommunale frihed og ligestilling vægtes, indgår en generel særregel, som kommunerne kan benytte.

– Afgrænsninger af stationsnære områder uden for kerneområderne afskaffes

En bedre målopfyldelse af stationsnærhedspolitikken forudsætter et opgør med de meget vide afgrænsninger af de stationsnære områder og dermed med de regler i Fingerplanen, som under særlige forudsætninger muliggør lokalisering af kontorejendomme og andre arbejdsplads- eller besøgsintensive byfunktioner i de såkaldte stationsnære områder uden for kerneområderne. Det betyder en afskaffelse af de detaljerede regler, som har vist sig at være vanskelige at implementere, og som nogle kommuner anfører, at de finder vanskelige at forklare og administrere.

– Differentiering mellem stationerne på det overordnede banenet.

En bedre målopfyldelse vil ligeledes kunne opnås, hvis stationsnærhedspolitikken differentierede mellem forskellige stationer på det overordnede banenet. Analyserne af de ansattes trafikale adfærd i den daglige pendling viser, at den 'rene' stationsnærhedseffekt med højere andele, der benytter kollektiv transport, er større, når arbejdspladsen ligger nær en station på Ringbanen, end når den ligger nær en station på en af de radiale baner uden for Ringbanen, ligesom den kollektive transport generelt har høje markedsandele, når arbejdspladsen ligger nær en station i centalkommunerne, hvor der både er god adgang med kollektiv transport og begrænset adgang med bil, herunder et begrænset udbud af parkeringspladser. Det vil derfor styrke målopfyldelsen, hvis lokalisering af nye kontorbygninger og større regionale institutioner alene kan ske 1) nær stationer på og geografisk inden for Ringbanen samt på metronettet, samt forventeligt også 2) nær stationer betjent af både

Tabel 7.1 Kategorisering af stationerne på det overordnede banenet med henblik på en differentieret stationsnærhedspolitik

Mål	Udpegede stationer
Stationer med bedste tilgængelighed fra hele storbyområder og de største trafikale effekter	Stationer på eller geografisk inden for Ringbanen samt på metronettet.
Stationer med god tilgængelighed fra hele storbyområdet og forventede store trafikale effekter	Stationer betjent af både S-tog og letbanen på Ring 3 (knodepunktstationer)
Stationer som kan sikre trafikale effekter og regional balance	Stationer betjent af S-tog eller regionaltog i købstæderne samt Høje-Taastrup
Stationer med trafikale effekter	Øvrige stationer på det overordnede banenet

S-tog og letbanen på Ring 3 (knodepunktsstationer). Hensynet til den regionale balance kan udvide lokaliseringsmulighederne til 3) stationer betjent af S-tog eller regionaltog i købstæderne samt i det regionale knudepunkt Høje-Taastrup, uanset at de trafikale effekter af lokalisering nær stationer i købstadskommunerne vil være knapt så store som nær de førstnævnte stationer.

– Differentiering mellem forskellige størrelser af kontorejendomme

En differentiering af lokaliseringsmulighederne mellem forskellige størrelseskategorier af kontorejendomme kan forudsat markedet er tilstede bidrage til at skabe grundlag for en bedre regional balance og mere ligestilling mellem kommunernes udviklingsmuligheder samtidig med, at der – rigtig udformet - sker en begrænset reduktion i målopfyldelse i forhold til de overordnede regionale hensyn til mobilitet, trafik, miljø, arbejdsmarked og vækst.

Tabel 7.2 kan bidrage til at vurdere konsekvenserne af en sådan differentiering, idet den for en række størrelseskategorier viser antallet af nyopførte kontorejendomme og nyopført kontoretageareal i perioden fra 2000 til 2015 fordelt på hhv. centralkommunerne og omegnskommunerne. Fokus i de følgende konsekvensvurderinger er på omegnskommunerne, idet det især er uden for centralkommunerne, at implementeringen af stationsnærhedspolitikken har været svag.

Når det i Fingerplan 2007 blev valgt at undtage mindre og mellemstore kontorejendomme med færre end 1.500 etagemeter fra reglerne om stationsnær lokalisering, var det af hensyn til udviklingsmulighederne i de omdannelsesmodne erhvervsområder og andre byområder. Den valgte størrelsesafgrænsning sikrede, at de negative trafikale konsekvenser i form af øget kørsel i bil og mindre brug af kollektiv transport blev relativt beskedne. Erfaringerne viste, at mindre og mellemstore kontorejendomme med op til 1.500 etagemeter udgjorde mere end halvdelen af samtlige nyopførte kontorejendomme i omegnskommunerne, mens de kun teg-

Tabel 7.2 Kontorbyggeriet i hovedstadsområdet i perioden fra 2000 til 2015 fordelt på størrelseskategorier og hhv. centralkommunerne og omegnskommunerne. Antal opførte ejendomme og antal etagemeter.

KONBYG	Centralkommunerne				Omegnskommunerne			
2000-2015 Størrelse	Antal	1.000 etm.	Antal andel	Etm andel	Antal	1.000 etm	Antal andel	Etm andel
500-1.499	35	31	19%	2%	154	132	48%	11%
1.500-4.999	56	170	31%	13%	97	271	30%	23%
5.000-9.999	43	323	24%	24%	41	296	13%	25%
10.000-19.999	37	498	20%	37%	25	357	8%	30%
> 20.000	10	332	6%	25%	4	115	1%	10%
I alt	181	1.354	100%	100%	321	1.169	100%	100%

Kilde: KONBYG-databasen.

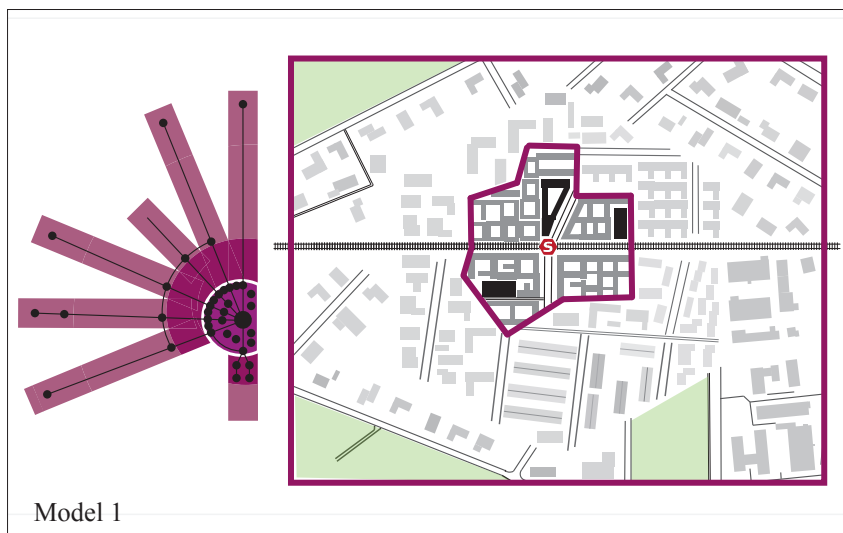
nede sig for 15% af etagearealet³⁴¹. Tabel 7.2 viser, at de udgjorde næsten halvdelen af de nye kontorejendomme i perioden fra 2000 til 2015, hvor de tegnede sig for 11% af etagearealet. Tendensen holder således.

Det forekommer på den baggrund rimeligt, at mindre kontorejendomme med færre end 1.500 etagemeter fortsat kan lokaliseres overalt i byområderne.

I to af de tre modeller differentieres lokaliseringsmulighederne for to størrelseskategorier, hhv. kontorejendomme med 1.500 til 5.000 etagemeter, og kontorejendomme med mere end 5.000 etagemeter. Det fremgår af tabel 7.2, at kontorejendomme med 1.500 til 5.000 etagemeter i perioden fra 2000 til 2015 udgjorde 30% af alle nyopførte kontorejendomme i omegnskommunerne, mens de tegnede sig for 23% af etagearealet.

³⁴¹ Fingerplan 2007. Politisk redegørelse, side 26. Baseert på Konbyg-databasen.

Model 1 – regionale hensyn prioriteres



Model 1 prioriterer de overordnede regionale hensyn og mål inden for mobilitet, trafik, trængsel, miljø, klima, arbejdsmarked og vækst, ejendomsmarked og investeringssikkerhed, samt bymiljø mv. Det forudsætter, at større kontorarbejdspladser og regionale institutioner lokaliseres ved de bedst betjente stationer på det overordnede banenet inden for en gangafstand mellem station og arbejdsplads eller institution på maksimalt 600 meter, dog op til 700 til 800 meter i egentlig bymæssig bebyggelse. Kommunerne skal afgrænse stationsnære kerneområder inden for disse rammer, hvor øvrige byplanmæssige hensyn ligeledes lægges til grund for afgrænsningerne.

De bedst betjente stationer er:

- a) stationer på og geografisk inden for Ringbanen samt stationer på metronettet,
- b) stationer betjent af både S-tog og letbanen på Ring 3 (knudepunktsstationerne).

Model 1 vægter også det overordnede regionale hensyn til en rimelig regional balance, idet modellen giver mulighed for, at købstæderne og det regionale center omkring Høje-Taastrup station kan styrkes. Model 1 giver derfor samme lokaliseringsmuligheder ved Høje-Taastrup station og stationerne i købstadskommunerne, som ved de bedst betjente stationer med de største trafikale effekter.

Kravet om stationsnær lokalisering gælder større kontorarbejdspladser med mindst 1.500 etagemeter og regionale institutioner. Mindre og mellemstore kontorejendomme med mindre end 1.500 etagemeter kan således lokaliseres frit inden for byområderne.

Tabel 7.3. Model 1 – regionale hensyn prioriteres.

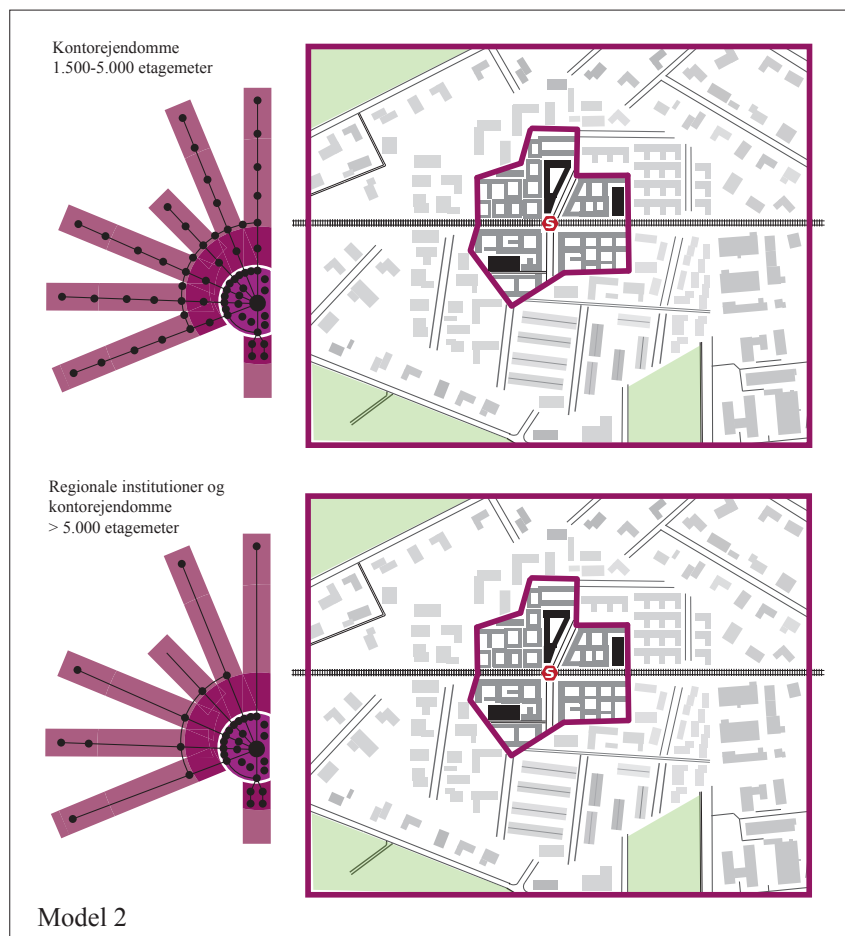
Stationsnærhedspolitik med regional balance og trafikale effekter – et fagligt forslag til bedre målopfyldelse.

Virksomhedstype og -størrelse	Lokaliseringsmuligheder
Kontorbygninger < 1.500 etagemeter	Overalt i byområderne
Udvidelse af kontorvirksomheder, som har ligget på lokaliteten i mindst 10 år	Overalt i byområderne
Kontorbygninger med mere end 1.500 etagemeter og regionale institutioner	Ved eksisterende og planlagte stationer op til 600 meter gangafstand (700-800 m hvis bymæssigt miljø) • Stationer på og geografisk inden for Ringbanen samt stationer på metronettet • Stationer betjent af både S-tog og letbanen på Ring 3 • Stationer betjent af S-tog eller regionaltoget i købstæderne samt Høje-Taastrup.
Begrebet 'det stationsnære område uden for de stationsnære kerneområder' (1.000 / 1.200 m) <u>afskaffes</u> , lokaliseringsmuligheder uden for kerneområderne <u>ophæves</u> . Særregler genovervejes én for én.	

Endelig giver modellen kontorvirksomheder, som har ligget på en lokalitet i mindst 10 år, udvidelsesmuligheder til eget brug uanset beliggenheden i byområderne. Det gælder også udvidelser på mere end 1.500 etagemeter.

Model 1 er den af de tre modeller, som giver de største trafikale effekter og den bedste målopfyldelse med hensyn til mobilitet, trafik, trængsel, miljø, klima, arbejdsmarked og vækst, ejendomsmarked og investeringssikkerhed, bymiljø og en intern regional balance.

Model 2 - regionale hensyn og mulighed for en mere fintmasket regional balance prioriteres



Vejer hensyn til mulighederne for at opnå en mere fintmasket regional balance større, end det der tilgodeses med ovenstående model 1, kan det overvejes at differentiere lokaliseringmulighederne for forskellige størrelser af kontorejendomme.

Model 2 udbygger således model 1 ved, at der gives muligheder for at lokalisere kontorejendomme med 1.500 til 5.000 etagemeter i de stationsnære kerneområder ved samtlige stationer på det overordnede banenet i Fingerbyen. Forudsat at der er et marked muliggør det en mere fintmasket regional balance.

Modellen giver dermed erfaringsmæssigt friere lokaliseringmuligheder for yderligere 30% af kontorejendommene, jf. tabel 7.2.

I model 2 omfatter den strammere regulering med lokaliseringmuligheder alene nær de bedst betjente stationer og nær stationer i købstæderne / Høje-Taastrup kun godt hver femte nyopførte kontorejendom i omegnskommunerne, men 65% af etagearealet. Erfaringsmæssigt bygges der hvert år 4-5 kontorejendomme i omegnskommunerne med mere end 5.000 etagemeter.

Tabel 7.4. Model 2 – regionale hensyn og mulighed for en mere fintmasket regional balance prioriteres Stationsnærhedspolitik med regional balance og trafikale effekter – et fagligt forslag til bedre målopfyldelse.

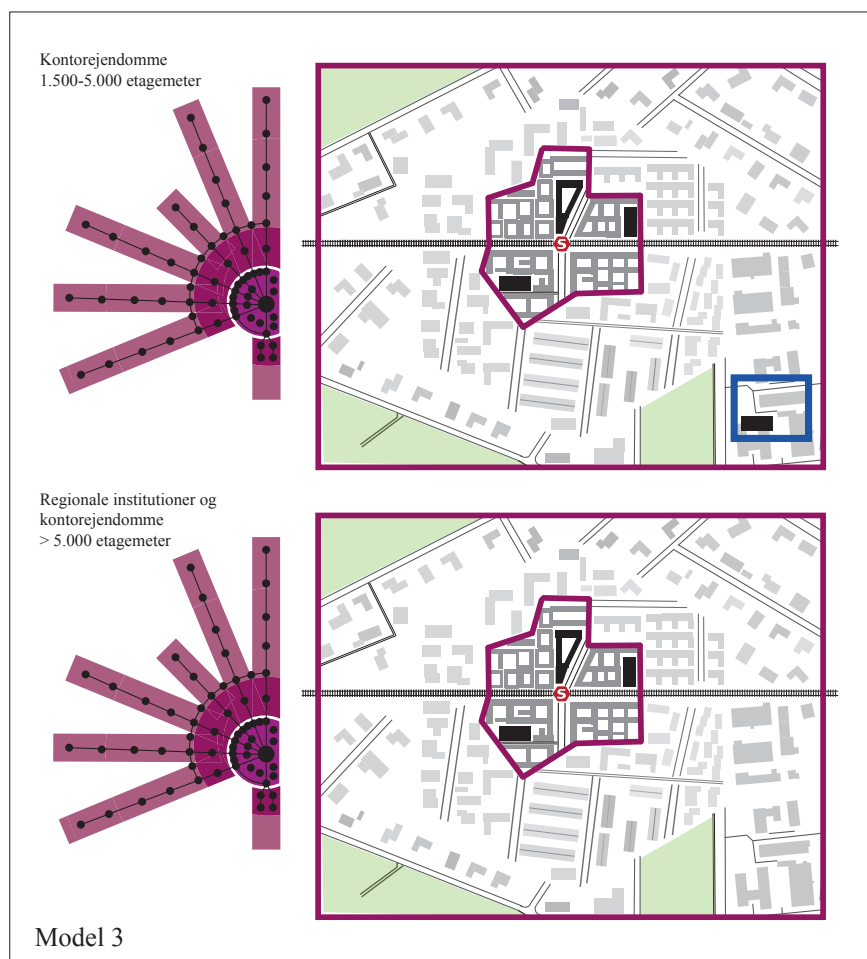
Virksomhedstype og -størrelse	Lokaliseringsmuligheder
Kontorbygninger < 1.500 etagemeter	Overalt i byområderne
Udvidelse af kontorvirksomheder, som har ligget på lokaliteten i mindst 10 år	Overalt i byområderne
Kontorbygningerne med 1.500 til 5.000 etagemeter	Ved eksisterende og planlagte stationer op til 600 meter gangafstand (700-800 m hvis bymæssigt miljø) • Alle stationer på det overordnede banenet inklusive letbanen på Ring 3
Kontorbygninger med mere end 5.000 etagemeter og regionale institutioner	Ved eksisterende og planlagte stationer op til 600 meter gangafstand (700-800 m hvis bymæssigt miljø) • Stationer på og geografisk inden for Ringbanen samt stationer på metronettet • Stationer betjent af både S-tog og letbanen på Ring 3 • Stationer betjent af S-tog eller regionaltog i købstæderne samt Høje-Taastrup.
Begrebet 'det stationsnære område uden for de stationsnære kerneområder' (1.000 / 1.200 m) <u>afskaffes</u> , lokaliseringsmuligheder udenfor kerneområderne <u>ophæves</u> . Særregler genovervejes én for én.	

Som i model 1 kan mindre og mellemstore kontorejendomme med mindre end 1.500 etagemeter lokaliseres overalt i byområderne, ligesom kontorvirksomheder, som har ligget på en lokalitet i mindst 10 år, gives udvidelsesmuligheder til eget brug uanset beliggenheden i byområderne.

Modellen vægter de regionale hensyn i forhold til den samlede mobilitet, begrænsning af trængsel, miljøbelastning mv. samt mulighederne for en fintmasket balanceret regional udvikling inden for hovedstadsområdet.

Modellen sikrer langt større trafikale effekter end den nuværende udformning af stationsnærhedspolitikken, om end ikke helt så store som model 1.

Model 3 – øget kommunal frihed prioriteres.



Model 3 vægter øget kommunal handlefrihed højere end de regionale hensyn, men inden for en ramme hvor hensyn til den samlede mobilitet, begrænsning af trængsel, miljøbelastning mv. i storbyområdet samt en balanceret intern regional udvikling fortsat tilgodeses, om end de førstnævnte trafikale hensyn ikke i samme omfang som i model 1 og model 2.

Model 3 bygger videre på model 2, idet modellen suppleres med en særregel, som gælder for samtlige kommuner, som har byområder inden for Fingerbyen.

Model 3 giver således kommunerne den fulde kompetence til at udpege én lokalitet inden for Fingerbyen, hvor der kan planlægges for maksimalt 2 kontorejendomme med fra 1.500 til 5.000 etagemeter. Det er op til de enkelte kommuner, om de vil udnytte muligheden, og i givet fald, hvilken lokalitet de udpeger inden for byområderne i Fingerbyen, og hvordan lokaliteten afgrænses.

Modellen giver dermed kommunerne nye muligheder, som kan imødekomme en række af de kommunale ønsker om særregler,

Tabel 7.5 Model 3 – øget kommunal frihed prioriteres.

Et pragmatisk forslag til revision af stationsnærhedspolitikken med større vægt på kommunernes frie planlægningsmuligheder.

Virksomhedstype	Lokaliseringsmuligheder
Kontorbygninger < 1.500 etagemeter	Overalt i byområderne
Udvidelse af kontorvirksomheder, som har ligget på lokaliteten i mindst 10 år	Overalt i byområderne
Kontorbygninger med 1.500 til 5.000 etagemeter	Inden for 600 m gangafstand (700-800 m gang, hvis bymæssigt miljø) fra eksisterende og planlagte stationer på det overordnede banenet inkl. letbanen på Ring 3 samt i kommunalt udpegede lokaliteter inden for Fingerbyen (max. én lokalitet i hver kommune og max. 2 kontorejendomme af denne størrelse i hver lokalitet).
Kontorbygninger > 5.000 etagemeter Regionale institutioner	Inden for 600 m gangafstand (700-800 m hvis bymæssigt miljø) fra eksisterende og planlagte stationer på det overordnede banenet.
Begrebet 'det stationsnære område uden for de stationsnære kerneområder' (1.000 / 1.200 m) afskaffes, lokaliseringsmuligheder udenfor kerneområderne ophæves. Særregler genovervejes én for én.	

men vil i nogen grad virke negativt ind på det samlede mobilitets- og trafikbillede i forhold til det billede, der tegner sig med model 1 og model 2. Modellen vurderes imidlertid ligesom model 1 og model 2 at indebære en bedre målopfyldelse end den, der er set siden vedtagelsen af Fingerplan 2007. De kommunale udpegninger og deres konsekvenser i forhold til nybyggeriets lokalisering og de ansattes transportadfærd bør i givet fald evalueres efter en årrække, f.eks. fem år.

Model 3 øger yderligere ligestillingen mellem kommunerne og mulighederne for en mere fintmasket regional balance på bekostning af de overordnede regionale hensyn, idet der ikke differentieres mellem de bedst betjente og alle stationer på det overordnede banenettet. Kontorejendomme med mere end 5.000 etagemeter og større regionale institutioner kan i model 3 lokaliseres ved alle stationer på det overordnede banenet. Det vil imidlertid yderligere svække målopfyldelsen.

Model 3 vurderes trods betydelige lokaliseringsmuligheder uden for de stationsnære kerneområder at sikre større trafikale effekter end den nuværende udformning af stationsnærhedspolitikken, idet lokaliseringsmulighederne i lokaliteter uden trafikale effekter er mere begrænsende. Model 3 giver imidlertid væsentlig mindre trafikale effekter end model 1 og model 2.

Forstærket statslig planlægningsindsats i dialog med hovedstadskommunerne

Markedsanalytikerne og -rådgiverne Sadolin & Albæk understreger i deres rapport 'Erhvervsejendomme' nødvendigheden af en regional og tværkommunal planlægning. Som eksempel fremhæves planlægningen af de omdannelsesmodne erhvervsområder langs med Ring 3 og de nye udviklingsmuligheder, som beslutningen om anlæg og drift af letbanen har skabt. Det er lykkedes med et tværkommunalt samarbejde i forbindelse med planlægningen og finansieringen af letbanen, men ikke når det gælder de nødvendige beslutninger om rollefordeling og prioritering ved planlægningen af byudviklingen.

Fingerplanens regler om stationsnær lokalisering kan ikke alene sikre de nødvendige regionale hensyn. En forbedret implementering af stationsnært nybyggeri forudsætter et mere aktivt samspil mellem kommunerne, som staten – som overordnet planmyndighed for hovedstadsområdet – må påtage sig at facilitere og være aktiv medspiller i. Fingerplanen giver ministeren et vigtigt instrument – rækkefølgeplanlægning – som angiveligt skal sikre at *'udbygning af de stationsnære arealer og omdannelse af byområder, som er velintegrerede i byen, fremmes'*³⁴². At udfylde den rolle forudsætter indgående kendskab til hovedstadsområdets udvikling og funktion, infrastruktur- og trafikplanlægningen, kommunernes planlægning og ejendomsmarkederne.

Kommunalreformen og udmøntningen heraf i planloven forudsatte en aktiv statslig planlægningsindsats, som rakte ud over at fastlægge et landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning. Kommunernes Landsforening og Miljøministeriet var enige om en planlægningsorienteret model som erstatning for den mere 'rigide' model, der indgik i det forslag til ny planlov efter kommunalreformen, som var blevet sendt i høring, jf. afsnittet om kommunalreformen i kapitel 3. I bemærkningerne til det nye hovedstadskapitel i planloven fra 2005 og i den politiske redegørelse til Fingerplan 2007 fremhæves dialogprojekter mellem staten, regioner og kommuner som et væsentligt instrument i videreudviklingen af hovedstadsområdets planlægning.³⁴³ På baggrund af den svage implementering af Fingerplanens stationsnærhedspolitik i såvel kommunernes planlægning som i den faktiske bybygning i hovedstadsområdet, forekommer det nødvendigt, at staten tager initiativ til egnsvis dialogprojekter, som kan fremme et tværkommunalt samarbejde om implementering af stationsnærhedspolitikken, som går videre end blot afgrænsning af stationsnære områder. Udgangspunktet må være, at en klar fokusering, prioritering og profilering af udvik-

³⁴² Fingerplan 2017. §§'erne 3, 8 og 16.

³⁴³ Lovforslag nr. L 93, Folketinget 2004-05 (2.samling). De almindelige bemærkninger afsnit 2.4 og bemærkninger til de enkelte bestemmelser ad. § 5j, stk. 4 samt Fingerplan 2007.

lingsområderne i omegnskommunerne på tværs af kommunegrænserne er nødvendig for at sikre tilstrækkeligt volumen til at skabe de nødvendige bymæssige kvaliteter i forstædernes stationsnære områder, således at de kan konkurrere med udbygningsmulighederne i centalkommunerne og skabe grundlag for en bedre regionale balance i hovedstadsområdet.

Det statslige bidrag bør endvidere bestå i tilvejebringelse af de nødvendige data og ikke mindst analyser, som kan bibringe den kommunale og tværkommunale planlægning det nødvendige overblik og den markedsrealisme, som også Sadolin & Albæk efterlyser. Planloven fastlægger da også, at det er en statslig opgave at tilvejebringe data, analyser og overblik over regionale udviklingstræk:

*'Miljøministeren (i dag Erhvervsministeren) stiller oplysninger om udviklingen og planlægningen i hovedstadsområdet for kommunerne. Det kan være sammenstilling af relevante data for det samlede område eller delområder, f.eks. oplysninger om aktuelle udviklingstræk inden for erhverv, bosætning og trafik i området, oplysninger om arealanvendelse, planlagte byggemuligheder til boliger og erhverv (rummelighed) og forventede behov for arealer til forskellige byformål og oplysninger om den aktuelle planlægning i kommunerne af betydning for udviklingen i det samlede område.'*³⁴⁴

Det er ydermere regeringens opgave at give *'en vurdering af de overordnede udviklingstendenser og redegøre for statens egne dispositioner.'*³⁴⁵

Det bør bl.a. være en opgave for den ansvarlige myndighed at etablere en løbende oversigt over de planlagte stationsnære byggemuligheder og sikre, at der gennem den kommunale planlægning er tilvejebragt et alsidigt udbud af stationsnære arealer, som matcher den forventede efterspørgsel.

Med kommunalreformen fik den ansvarlige styrelse³⁴⁶ pr. 1. januar 2007 tilført 12 årsværk fra HUR til den overordnede, proaktive planlægnings- og analyseindsats for hovedstadsområdet.³⁴⁷ Fingerplan 2007 blev da også ledsaget af og fulgt op af analyser af centrale regionale udviklingstræk og flere dialogprojekter med berørte kommuner. Senest blev der i Fingerplan 2013 annonceret fire dialogprojekter, men deres status eller afslutning har ikke været offentligt tilgængelige. Den aktuelle Fingerplan 2017 udmærker sig ved fravær af analyser, overblik og vurderinger – og er end ikke ledsaget af en politisk redegørelse.

³⁴⁴ Lovforslag nr. L 93, Folketinget 2004-05 (2.samling). Bemærkninger til § 5j, stk. 2.

³⁴⁵ Lovforslag nr. L 93, Folketinget 2004-05 (2.samling). Bemærkninger til § 5j, stk. 2.

³⁴⁶ Skov- og Naturstyrelsen, siden By- og Landsskabsstyrelsen (og Naturstyrelsen).

³⁴⁷ Udover hvad styrelsen og Miljøministeriet i forvejen brugte på at varetage de statslige interesser i hovedstadsrådets planlagt, og lå udover de årsværk, der fra HUR blev tilført Miljøcenter Roskilde med henblik på tilsyn med de 34 hovedstadskommuners planlægning.

Staten har, som om det fremgår af kapitel 3, gennem de seneste 70 år været hovedaktør i bestræbelserne på at sikre en nogenlunde effektiv og velfungerende fingerbystruktur og stationsnærhedspolitik, ofte i konflikt med de ansvarlige regionale myndigheder og kommunerne. Analyser af regionale udviklingstræk har været et væsentligt grundlag for den statslige aktivisme. Analyserne har været et nødvendigt grundlag for at opstille en realistisk samlet ramme for hovedstadsområdets planlægning, som staten legitimt kunne forlange at regionplanmyndighederne tilpassede deres planlægning til.

Det forekommer paradoksalt, at staten efter at have fået det overordnede ansvar for hovedstadsområdets planlægning gennem de seneste år stort set har fralagt sig planopgaven. Det kan – i lyset af de store udfordringer landets hovedstadsområde står overfor – næppe heller være i kommunernes interesse. Det var efter indsigelse og eksplicit ønske fra KL, at planloven endte op med en planlægningsorienteret model for hovedstadsområdets planlægning. Det burde ligeledes være i kommunernes interesse, at der i staten bliver brugt de nødvendige ressourcer på en tværministeriel koordinering som grundlag for hovedstadsområdets planlægning, herunder ikke mindst koordineringen mellem infrastrukturplanlægningen og den fysiske planlægning, hvor stationsnærhedspolitikken er et centralt element.

Der kan aktuelt være grund til at erindre om den daværende konservative miljøminister Connie Hedegaards tale til de konservatives Landsråd i 2004: *'Egentlig sammenfattes den konservative udfordring i slogan'et: Mod til at skabe sammenhæng. Er vi tro mod det, vil vi aldrig kunne deltage i konkurrence om, hvem der vil gøre mest for alle. Det slogan forpligter os. Til at turde prioritere. Til at sætte proportioner på tingene. Til at lede – og ikke lefle.'*³⁴⁸ I forordet til Fingerplan 2007 fulgte Connie Hedegaard op: *'Uanset hvordan vi vender og drejer det, kommer vi ikke uden om, at det nu engang er en af planlægningens væsentlige opgaver at få placeret store bygninger med mange arbejdspladser eller besøgende trafikalt fornuftigt, – og mange års undersøgelser taler deres tydelige sprog: Jo nærmere på en station et byggeri ligger, jo flere bruger den kollektive transport og jo mindre trængsel er der på vejnettet. Stationsnærhed reducerer myldretidstrafikken på vejene, men det forudsætter gangafstande inden for 600 meter fra en station, hvis flere af os skal opleve den kollektive transport som en bedre transportmulighed end bilen.'*³⁴⁹

³⁴⁸ Connie Hedegaards tale ved de konservatives Landsråd 2004. Se nærmere i kapitel 3.

³⁴⁹ Fingerplan 2007. Ministerens forord.

Opsamling

Bedre målopfyldelse forudsætter en justering af stationsnærhedspolitikken, hvor kommunernes muligheder for at afgrænse stationsnære områder uden for de stationsnære kerneområder afskaffes, idet de ansattes transportadfærd til og fra arbejdspladser lokaliseret i de såkaldte stationsnære områder uden for kerneområderne ikke adskiller sig fra transportadfærden til og fra i tilsvarende typer af arbejdspladser i andre ikke-stationsnære lokaliteter.

Der er udarbejdet tre konkrete modeller for en revision af stationsnærhedspolitikken.

De tre modeller vægter tre hensyn forskelligt: 1) de overordnede regionale hensyn til storbyområdets mobilitet, trafik og miljø, 2) hensynet til den interne regionale balance i hovedstadsområdet, og 3) hensynet til kommunal selvbestemmelse.

Model 1 og model 2 differentierer stationsnærhedspolitikken med hensyn stationstyper og ejendomsstørrelser, mens model 3 alene differentierer med hensyn til ejendomsstørrelser. Model 3 introducerer en generel særregel, som giver kommunerne visse muligheder for at planlægge for enkelte mellemstore kontorejendomme uden for de stationsnære kerneområder.

Ud fra en faglig vurdering af modellernes varetagelse af de overordnede regionale mål og hensyn, bør model 1 vælges.

Bedre målopfyldelse kan ikke opnås alene gennem en justering af reglerne for stationsnær lokalisering, men forudsætter en aktiv statslig analyse- og planlægningsindsats, herunder ikke mindst facilitering af og aktiv deltagelse i dialogprojekter med hovedstadskommunerne.

En stationsnærhedspolitik med bedre målopfyldelse er afgørende for at andre virkemidler – f.eks. kørselsafgifter – vil kunne begrænse trængslen på vejnettet uden afgørende tab af mobilitet. En effektiv stationsnærhedspolitik er grundlaget for at sikre optimal tilgængelighed til kontor- og videnserhvervene og god mobilitet for alle borgere i storbyområdet.

Stationsnærhedspolitikken er et element i en samlet lokaliseringspolitik og byudviklingsstrategi for hovedstadsområdet, hvor transport- og distributionserhvervene sikres udviklingsmuligheder ved afkørsler fra motorvej, hvor håndværk- og servicevirksomheder sikres udviklingsmuligheder i de traditionelle erhvervsområder i storbyområdet, og hvor omdannelse og genbrug af eksisterende byarealer fremmes, og byudvikling på bar mark begrænses.

Efterskrift - nye tider?

Det sidste punktum i denne rapport var sat og korrekturlæsningen i gang, da erhvervsminister Brian Mikkelsen (konservativ) den 18. maj 2018 meddelte, at regeringen nedsætter et ministerudvalg med seks ministre, der skal udarbejde et udspil, der skal styrke udviklingen af hovedstadsområdet frem mod 2030.³⁵⁰ Det fremgår af pressemeddelelse og kommissorium³⁵¹, at revisionen af Fingerplanen er et centralt element i ministerudvalgets arbejde. Pressemeddelelsen tager afsæt i forventninger om en befolkningsvækst i hovedstadsområdet på 200.000 frem mod 2030, og at *'det skaber en række udfordringer i forhold til at imødekomme behovet for nye boliger, trafikbelastning af infrastrukturen og bevare hovedstadsområdet som attraktivt og grønt.'*³⁵²

Ministerudvalget består af seks centrale ministre: Erhvervsministeren (formand), finansministeren, økonomi- og indenrigsministeren, transport-, bygnings- og boligministeren, miljø- og fødevareministeren samt uddannelses- og forskningsministeren. Udvalget forventes at offentliggøre et politisk udspil senest primo 2019.

Ministerudvalget kan være startskuddet til en helt ny æra, hvor den overordnede planlægning i hovedstadsområdet revitaliseres og den tværministerielle koordinering styrkes.

³⁵⁰ Erhvervsministeriets pressemeddelelse af 18. maj 2018: 'Regeringen styrker udviklingen af hovedstadsområdet'

³⁵¹ Kommissorium for udspil om Hovedstaden 2030.

³⁵² Erhvervsministeriets pressemeddelelse af 18. maj 2018: 'Regeringen styrker udviklingen af hovedstadsområdet'.

8. Litteraturliste

- Akademisk Arkitektforening (2018): Hjemmeside besøgt 1. april 2018.
- Banedanmark (2017): 'Beslutningsgrundlag vedrørende 'Ny station ved Favrholm'', september 2017.
- Banestyrelsen (2001): 'Ny station mellem Hillerød og Allerød – resultater af et udredningsarbejde', april 2001.
- Birkerød Kommune (1990): Lokalplan nr. 55 for Forskerparken ved Hørsholm.
- Bisgaard, Holger (2010): 'Københavns Genrejsning, 1990 – 2010', Bogværket 2010.
- BY og BANE-projektet (2016): 'KONBYG-databasen.' Aalborg Universitet, Institut for Planlægning, Campus København, 2016.
- BY og BANE-projektet (2017a): Nyt nr. 1 'Kontorbyggeri i hovedstadsområdet frem til og med 2015 – omfang og beliggenhed', Aalborg Universitet, Institut for Planlægning, Campus København, februar 2017.
- BY og BANE-projektet (2017b): Nyt nr. 2 'Nybyggeri og arealforbrug til byformål i hovedstadsområder frem til 1. januar 2016', Aalborg Universitet, Institut for Planlægning, Campus København, marts 2017.
- Christensen, Dan (1989): 'Hovedtræk i det nye regionplanforslag'. Indlæg på Dansk Byplanlaboratoriums høring den 16. januar 1989 om planlægning i hovedstadsområdet.
- Cowi (2012): 'Miljøvurderingsrapport, Forslag til Fingerplan 2013', Naturstyrelsen, Miljøministeriet, december 2012
- Cowi (2014a): 'Analyse af erhvervsområder i Rudersdal', Rudersdal Kommune, september 2014
- Cowi (2014b): 'Fælles vidensgrundlag for byomdannelse i Ringbyen – Baggrundsrapport', Ringbysamarbejdet, juni 2014.
- Dansk Industri (2018): 'DI Business, nr. 1, januar 2018'.
- DSB Ejendomme (2016): 'Brev af 29. februar 2016 til Hillerød Kommune vedrørende Kommuneplantillæg nr. 17'.
- Ege, Hans (1995): 'Tilbringergeografi ved S-togsstationer', Trafikdage på AUC, 1995.
- Egnsplankontoret (1947): 'Skitseforslag til en Egnsplan for Storkøbenhavn', (Fingerplanen), 1947.
- Egnsplansekretariatet for Storkøbenhavn (1960): 'Principskitse til Egnsplan – for byudviklingen indtil 1980 i København, Frederiksborg og Roskilde Amter. December 1960.
- Egnsplanrådets planlægningsafdeling (1971): 'Regionplanlægning 1970-85, Forudsætninger', København 1971.
- Egnsplanrådet (1971): 'Regionplanlægning 1970-85, Regionplanforslag', København 1971.
- Egnsplanrådet (1973): 'Strukturplan 1972 for Hovedstadsregionen', København 1971.
- Egnsplanrådet (1974): 'Regionplan 1973 for Hovedstadsregionen. Hovedstruktur og byvækst.' København 1974.
- Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg (2001): Betænkning nr. 1397, januar 2001.
- Erhvervsministeriet (2018): 'Regeringen styrker udviklingen af hovedstadsområdet.' Pressemeddelelse 18. maj 2018.
- Erhvervsministeriet (2018): Kommissorium for udspil om Hovedstaden 2030', maj 2018.
- Erhvervsstyrelsen (2017): 'Fingerplan 2017 – landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning.'

Erhvervsstyrelsen (2017): Hjemmesiden: <https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/revision-af-fingerplanen>.

Finansministeren (1993): Brev af 19. marts 1993 til miljøministeren.

Finansministeren (1996): Brev af 27. marts 1996 til miljøministeren.

Finansministeriet: Notat af 2. februar 2007 om 'Rækkefølgeplanlægning og metrocityring.'

Frederiksborg Amt (1993a): Regionplan 1993. Retningslinjer.

Frederiksborg Amt (1993b): Regionplan 1993. Redegørelse.

Frederiksborg Amt (1997): Regionplan 1997.

Frederiksborg Amt (2001): Notat om 'Vækstpark Nordsjælland. IT_Medico-Sundhed', februar 2001.

Gladsaxe Kommune (2011): 'Helhedsplan for Gladsaxe Ringby', 2011.

Glostrup Kommune og Brøndby Kommune (2009): 'Helhedsplan for Kirkebjerg Erhvervsområde "Kirkebjerg - en levende bydel"', 2009.

Hartoft-Nielsen, Peter (2001a): 'Boliglokalisering og transportadfærd', By- og Landskabsserien nr. 15, Skov & Landskab (FSL), Hørsholm, 2001.

Hartoft-Nielsen, Peter (2001b): 'Arbejdspladslokalisering og transportadfærd', By- og Landskabsserien nr. 16, Skov & Landskab (FSL), Hørsholm, 2001.

Hartoft-Nielsen, Peter (2002): 'Stationsnærhedspolitikken i hovedstadsområdet – baggrund og effekter', By- og Landskabsserien nr. 18, Skov & Landskab (FSL), Hørsholm, 2002.

Hartoft-Nielsen, Peter (2003): 'Metroens effekt på ansattes transportadfærd – virksomheder ved metroens 1. og 2. etape, første, anden og tredje delundersøgelse.' Arbejdsnotat nr. 47, Skov & Landskab (FSL), Hørsholm, 2003.

Hartoft-Nielsen, Peter (2004): 'Metroens effekt på ansattes transportadfærd – virksomheder ved metroens 1. og 2. etape, fjerde og femte delundersøgelse.' Arbejdsrapport, Skov & Landskab (FSL), Hørsholm, 2004.

Hartoft-Nielsen og Reiter (2017): 'Trafikale effekter af stationsnær lokalisering i hovedstadsområdet 2017 – første rapport med hovedresultater og analyser', Rapport nr. 1 fra BY og BANE, Aalborg Universitet, Institut for Planlægning, Campus København, oktober 2017.

Hartoft-Nielsen, Peter (2017): 'Trafikale effekter af busnær lokalisering i hovedstadsområdet 2017 – Giver BRT-lignende og anden højklasset busbetjening af kontorarbejdspladser højere markedsandele til den kollektive transport svarende til stationsnær lokalisering?', Rapport nr. 2 fra BY og BANE, Aalborg Universitet, Institut for Planlægning, Campus København, december 2017.

Hedegaard, Connie (2004): Tale ved de konservatives Landsråd 2004.

Hillerød Kommune (2009): 'Helhedsplan – stationszonen', 2009.

Hillerød Kommune (uden år): 'Høringsnotat til 'Forslag til Kommuneplantillæg nr. 17 til Kommuneplan 2013 og miljøvurdering'.

Hillerød Kommune (2016): 'Kommuneplantillæg for bydelen Favrholm – Kommuneplantillæg nr. 17 til Kommuneplan 2013 og miljøvurdering'.

Hillerød Kommune (2017): Kommuneplan 2017.

Hovedstadskommunerne (2017/18): Senest tilgængelige Kommuneplan eller Forslag til Kommuneplan.

Hovedstadskommunerne (diverse år): Lokalplaner for nybyggede kontorejendomme opført i perioden fra 2008 til 2015.

Hovedstadsrådet (1978): Regionplanens 1. etape 1977 – 1992.

Hovedstadsrådet (1982): Regionplantillæg 1982

Hovedstadsrådet (1989): Forslag til Regionplan 1989. Regionplanredegørelse 1989 / 1, Lokaliseringsstrategier.

Hovedstadsrådet (1989): Regionplan 1989.

HUR (2000): 'Forslag til Regionplan 2001 for Københavns Amt', oktober 2000.

HUR (2001a): 'Regionplan 2001 for Københavns Amt'

HUR (2001b): 'Regionplan 2001 for Københavns Kommune'

HUR (2001c): 'Regionplan 2001 for Frederiksberg Kommune'

HUR (2001d): 'Regionplan 2001 for Frederiksborg Amt'

HUR (2001e): 'Regionplan 2001 for Roskilde Amt'

HUR (2001f): 'Debatoplæg. Byområde og ny station mellem Hillerød og Allerød', oktober 2001.

HUR (2002): 'Byområde og ny station mellem Hillerød og Allerød. Beslutningsgrundlag til HUR', Planforvaltningen, 17. april 2002.

HUR (2003): Forslag til Regionplantillæg 2003: 'Harmonisering og supplerung af stationsnærhedsprincippet', august 2003.

HUR (2004): Regionplantillæg 2004: 'Harmonisering og supplerung af stationsnærhedsprincippet – retningslinjer og redegørelse', april 2004

HUR / Tetraplan (2004): 'Afstandseffekter af busknodepunkter – Betydning for transportmiddelvalg i bolig-arbejdsstedsrejser', 2004.

HUR (2005a): Forslag til Regionplan 2005, februar 2005.

HUR (2005b): Regionplan 2005.

Jespersen, Per Homann (2012): Mail af 20. november 2012 fra lektor Per Homann Jespersen, RUC til miljøminister Ida Auken.

Københavns Amt (1993): Regionplan 1993

Københavns Amt (1997): Regionplan 1997

Københavns Kommune (1989): Københavns Kommuneplan 1989.

Københavns Kommune (1993): Københavns Kommuneplan 1993.

Københavns Kommune (1997): Københavns Kommuneplan 1997.

Københavns Kommune (2001): Københavns Kommuneplan 2001.

Københavns Kommune (2005): Københavns Kommuneplan 2005.

Københavns Kommune (2009): Københavns Kommuneplan 2009.

Københavns Kommune (2011a): Københavns Kommuneplan 2011.

Københavns Kommune (2011b): Årlig handlingsplan for Ørestad 2011.

Københavns Kommune (2015): Københavns Kommuneplan 2015.

Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Københavns Amt, Frederiksborg Amt og Roskilde Amt (1998): 'Regionplanrevision 2001 i Hovedstadsområdet. Fælles beretning', Københavns Amt, november 1998.

Lebech, Mads og Schmidt, Hans Chr. (2003): 'Byudviklingens cirkler og amøber'. Kronik i Jyllands-Posten den 18. marts 2003.

Lov nr. 375 af 13. juni 1973: 'Lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet'.

Lov nr. 477 om Ørestaden m.v., 24. juni 1992.

Lov nr. 571. Lov om Planlægning, 24. juni.2005

Lov nr. 165 af 26/02/2014 - Lov om letbane på Ring 3, 26. februar 2014.

Lov nr. 102 af 31. maj 2016: Anlæg af letbanen på Ring 3, maj 2016.

Lovforslag nr. L 93, Folketinget 2004-05 (2. samling). 'Forslag til lov om ændring af lov om planlægning (Udmøntning af kommunalreformen)'.

Lovforslag nr. L 68, Folketinget 2014-15. Forslag om lov om ændring af lov om en Cityring og lov om Metroselskabet I/S og Udviklingsselskabet By & Havn I/S.

Metroselskabet (2017): 'Megatendenser. Fremtidens kollektive transport i hovedstadsområdet', marts 2017.

Miljø & Energiministeriet (1995): 'Regionplanrevision 1997 – den statslige udmelding til regionplanrevision 1997', juni 1995.

Miljø & Energiministeriet (1998): 'Den statslige udmelding til regionplanrevision 2001', december 1998.

Miljø & Energiministeriet, Københavns Amt og Københavns Kommune (1998): 'Omdannelse af ældre erhvervsområder i hovedstadsområdet', rapport og datablade, juni 1998.

Miljøministeriet (1976): Skrivelse til hovedstadsrådet af 4. februar 1976.

Miljøministeriet (1979): Skrivelse til hovedstadsrådet af 2. marts 1979.

Miljøministeriet (1982): Skrivelse til hovedstadsrådet af 22. februar 1982.

Miljøministeriet (1985): Den statslige fællesudtalelse af 25. oktober 1985

Miljøministeriet (1986): Skrivelse til hovedstadsrådet af 13. maj 1986.

Miljøministeriet (1989): Skrivelse til hovedstadsrådet af 15. december 1989.

Miljøministeriet (1989): Cirkulære af 28. december 1989: Regionplan 1989 for Københavns Amt, Frederiksborg Amt, Roskilde Amt, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune.

Miljøministeriet (1993): 'Brev af 29. januar 1993 fra miljøministeren til Københavns Amtsråd'.

Miljøministeriet (1993): Notat vedrørende 'Forslag til Regionplan 1993 for Københavns Amt', 26. januar 1993.

Miljøministeriet (1993): 'Kontorbyggeriet 1990-92 i hovedstadsområdet – omfang og lokalisering', Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, oktober 1993.

Miljøministeriet (2003): Skrivelse til HUR af 24. november 2003.

Miljøministeriet (2004): Skrivelse til HUR af 14. april 2004.

Miljøministeriet (2005): Skrivelse til HUR af 27. april 2005.

Miljøministeriet (2005): Skrivelse til HUR, oktober 2005.

Miljøministeriet (2006): 'Landsplanredegørelsen 2006: Det nye Danmarkskort – planlægning under nye vilkår', 2006.

Miljøministeriet (2007): 'Forslag til Fingerplan 2007, Del 3: Miljøvurdering af Forslag til Fingerplan 2007'. Miljøministeriet, 2007.

- Miljøministeriet (2007): 'Fingerplan 2007 – landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning.' Miljøministeriet, 2007.
- Miljøministeriet (2011): 'Debatoplæg – forslag til Fingerplan 2012 – landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning, 2011'. Naturstyrelsen, 2011.
- Miljøministeriet (2013): 'Fingerplan 2013 – landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning.' Naturstyrelsen, 2013.
- Naturstyrelsen (2011a): Notat af 29. marts 2011 om 'revision af Fingerplan 2007 i relation til etablering af forskerparken 'Risø Park''.
- Naturstyrelsen (2011b): Intern mail af 30. marts 2011 fra jurachef til medarbejdere i styrelsens juridiske og faglige enheder.
- Naturstyrelsen (2011c): Notat af 29. juni 2011 om 'Juridisk vurdering af muligheder for at planlægge for forskerparken Risø Park, Roskilde'.
- Naturstyrelsen (2011d): Notat af 24. oktober 2011 om 'Risø Park'
- Naturstyrelsen (2012a): Bilag 3 og Bilag 6 af 8. juni 2012 og 13. juni 2012 til direktionsgodkendelse forud for ministerforelæggelse – retur direktionsrettet med sletning af Fingerplanforslagets ændringer i stationsnærhedspolitikken.
- Naturstyrelsen (2012b): Notat af 28. juni 2012 om 'Juridisk vurdering af særlige emner vedr. Fingerplan 2012'.
- Naturstyrelsen (2012c): Bilag til ministerforelæggelse af 20. november 2012 om ændringer i forhold til Fingerplan 2007. Direktionsrettet i forhold til den faglige enheds udkast, jf. Naturstyrelsen (2012a).
- Naturstyrelsen (2013): Intern mail af 9. april 2013 fra jurachef til medarbejdere i styrelsens juridiske og faglige enheder.
- Nielsen, Erik (2002): 'Nu skal stationsnærhedsprincippet ses efter i sømmene', Stads- og Havneingeniøren, nr. 5, 2002.
- Ott, Stefan (1984): 'Anmeldelse af Lokalplan nr. 104 for et område ved Kongevejen i Blovstrød', tidsskriftet Byplan nr. 5, 1984.
- Oxford Research (2000): 'Problemstillinger i forbindelse med regionplanlægningens begreber stationsnærhed og erhvervsrummelighed' Erhvervsknudepunkt for Hovedstadens Vestegn, 2000.
- Oxford Research (2003): 'Problemområder i forbindelse med stationsnærhedsprincippet på Hovedstadens Vestegn'. Erhvervsknudepunkt for Hovedstadens Vestegn, 2003.
- Planlægningsudvalget for Køge Bugt-området (1970): 'Dispositionsplan for Køge Bugt-området', juni 1970.
- Planstyrelsen (1991): 'Udmelding til de fem regionplanmyndigheder i hovedstadsområdet om erhvervslokalisering'. Notat af 23. december 1991.
- Planstyrelsen (1992a): 'Planlægning af erhvervsområder i Københavnsområdet', 1992.
- Planstyrelsen (1992b): 'Kontorbyggeriet 1980-90 og den fremtidige planlægning i hovedstadsområdet', januar 1992.
- Rambøll (2010): 'Screening af placeringsmuligheder for nyt hospital ved Hillerød. Hovedrapport.' Maj 2010.
- Rasmussen, Steen Eiler (1974): 'København – Et bysamfunds særpræg og udvikling gennem tiderne', Gads Forlag, København 1974.
- Regeringen, Frederiksberg Kommune og Københavns Kommune (2005): 'Principaftale om etable-

ring af en Cityring mv.', 2. december 2005.

Regeringen m.fl. (2012a): 'Aftale om 'Elektrificering af jernbanen mv.' 7. februar 2012 mellem regeringen (S, RV, SF) og V, DF, LA og K.', februar 2012.

Regeringen m.fl. (2012b): 'Aftaletekst 20. juni 2012: Bedre cykeltrafik og ny metro til Københavns Nordhavn mv.' regeringen (S, RV, SF) og V, DF, LA og K., juni 2012.

Regeringens planlægningsudvalg (1972): 'Notat vedrørende Egnspanrådets forslag til regionplan for hovedstadsområdet 1970-1985'. September 1972.

Region Hovedstaden (2010a): 'Nyt hospital anbefales placeret syd for Hillerød'. Nyheder 19-05-2010.

Region Hovedstaden (2010b): 'Regionsrådsmødet 25. maj 2010, dagsorden og beslutninger.'

Region Hovedstaden m.fl. (2010): 'Rapport om 'Myndighedsgennemgang af lokaliseringsmuligheder for Nyt hospital Nordsjælland', december 2010.

Region Hovedstaden (2011a): 'Nyhedsside' - senest opdateret 1. februar 2011 10:42.

Region Hovedstaden (2011b): 'Regionsrådsmødet 1. februar 2011, dagsorden og beslutninger.'

Region Hovedstaden (2017): 'Status for Region Hovedstadens større hospitalsbyggerier', juni 2017.

Roskilde Amt (1993): Regionplan 1993

Roskilde Amt (1997): Regionplan 1997

Roskilde Kommune (2013): Lokalplan 566, Forskerpark ved DTU Risø Campus, 2013.

Roskilde Kommune (2015): Forslag til Planstrategi 2015.

Rotger and Nielsen (2015): 'Effects of Job Accessibility on Improved Public Transport System: natural Experimental Evidence from the Copenhagen Metro.' EJTIR Issue 15 (4), 2015 pp. 419 – 441.

Rudersdal Kommune (2009): Lokalplan 206.

Rudersdal Kommune (2015): Lokalplan nr. 242 for Forskerparken DTU Scion, september 2015.

SF (uden år): 'Bypolitik – bæredygtige byer skaber grøn vækst' (uden dato og årstal).

Sadolin & Albæk (2016): Newsletter, 4. kvartal 2016.

Sadolin & Albæk (2017): 'Erhvervsejendomme. Markedsforhold og muligheder for omdannelse af eksisterende erhvervsområder', 16. oktober 2017.

Skov- og Naturstyrelsen, Erhvervsknudepunkt for Hovedstadens Vestegn og HUR (2005): 'Revitalisering af Hovedstadens Vestegn – modeller for omdannelse af vestegnens erhvervsområder, november 2005.

Skov- og Naturstyrelsen, Transport- og Energiministeriet, Region Hovedstaden og syv nordsjællandske kommuner (2007): Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende placering af en station mellem Hillerød og Allerød, juli 2007.

Skriver, Poul Erik (1984): 'Byerne langs Køge Bugt', Dansk Byplanlaboratoriums Skriftserie nr. 28, 1984.

Sven Allan Jensen as (2006): 'Kommunernes planlægning af de stationsnære områder – analyse til landsplandirektiv for hovedstadsområdet', marts 2006.

Trafikministeriet (2000): 'Grundlag for trafik- og miljøplan for hovedstadsområdet', 2000.

Transportministeren (2005): Brev af 21. april 2005 til miljøministeren om at gøre indsigelse mod HUR's regionplanforslag 2005.

Transportministeren og Københavns Kommune (2014): 'Principaftale den 27. juni 2014 om metro til Ny Ellebjerg via Sydhavnen samt udbygning af Nordhavnen'.

Transportministeriet (1996): 'Regeringens handlingsplan for reduktion af transportsektorens CO2-udslip'.

Transportministeriet, Region Hovedstaden og 10 kommuner (2013): 'Principaftale om anlæg og drift af en letbane på Ring 3', København den 20. juni 2013.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet (2018): 'Afrapportering fra Ekspertgruppen Mobilitet for fremtiden', marts 2018

Trafikstyrelsen (2009): 'Notat om 'Stationsplaceringer mellem Allerød og Hillerød'', 30. juni 2009.

Trængselskommissionen (2013): 'Mobilitet og fremkommelighed i hovedstaden'. Betænkning 1539. Sammenfatningen, september 2013

Trængselskommissionen (2013): 'Mobilitet og fremkommelighed i hovedstaden'. Betænkning 1539. Hovedrapport, september 2013.

Udvalget om hovedstadsområdets trafikinvesteringer (Würtzen-udvalget) (1991): 'Forslag', København, 1991.

Udvalget om hovedstadsområdets trafik (Tengvad-udvalget) (1988): 'Hovedstadsområdets Trafik', Trafikministeriet, juni 1988.

Udvalget til teknisk gennemgang af principskitsen til en egnsplan (1962): 'Betænkning', 10. december 1962.

Vejdirektoratet (2017): 'Fremtidsscenerier med selvkørende biler', 3. februar 2017.

Vestegnssamarbejdets Årsberetning 2007.

Økonomi- og Erhvervsministeriet (2011): Notat af 28. juni 2011.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2015): 'Afrapportering fra udvalget om en hovedstadsstrategi', maj 2015.

Ørestadsselskabet (1995): Helhedsplanen 1995.