

## BEMÆRKNINGER TIL FORSLAG TIL FINGERPLAN 2017

19.5.2017

### Overordnede bemærkninger – Byspredning i hovedstadsområdet!?

Hovedstadsområdet adskiller sig markant fra det øvrige land ved sin høje befolknings- og bymæssige tæthed. Lige siden storbyens ekspansion fra 1950'erne og til i dag har der været en stor og konstant risiko for tilfældig byspredning (internationalt kendt som urban sprawl) i det omgivende landskab. Den spredning af byfunktioner i det åbne land, som præger landområderne omkring mange europæiske og andre storbyer, er blevet modvirket ved København med Fingerplanen. Fingerplanen for hovedstadsområdet har således siden sin start haft som hovedformål at kanalisere byvækst og bymæssige funktioner ind i en integreret by- og infrastruktur, hvor der er adgang til højklasset trafikbetjening, service og forsyning, samt at sikre nærhed til åbne grønne kiler mellem byfingrene og åbne landskaber til rekreation og landbrug, skovbrug og lign. uden for byområderne. I hovedstadsområdet er der med en ny planlov fremover en særlig risiko for, at vækst og erhvervsudvikling i høj grad havner tilfældigt og spredt i storbyens omgivende landskab og ikke i velfungerende byområder, sådan som Fingerplanen tilsigter.

Hovedstadsområdet udgør landets største regionale bolig- og arbejdsmarked og kundeopland. Der eksisterer derfor et konstant og omfattende pres for byudvikling. Fingerplanen medvirker til at lede udviklingen hen til de steder, hvor både private og samfundsmæssige investeringer i bynæghed og kollektiv infrastruktur udnyttes bedst og mest effektivt. Derved opretholdes samtidig en klar afgrænsning af byområderne, forskel mellem by og land, og en sikring af jordressourcerne til land- og skovbrug - nogle af de grundlæggende formål med opdelingen i by- og landzoner.

Det foreliggende forslag til Fingerplan 2017 vil i kombination med den kommende planlov på flere områder virke i retning af at forstærke tendensen til tilfældig byspredning i landdistrikterne, herunder de grønne kiler i hovedstadsområdet. Dels på grund af nærheden til storbyens mange arbejdspladser og serviceudbud og dels på grund af et lavere prisniveau for køb og leje af areal og bygninger i landzone. Spredning af byfunktioner tilfældigt i det åbne land vil medføre øget pendling og individuel biltrafik.

Byspredning vil på grund af de særlige markedsforhold i hovedstadsområdet blive forstærket med den nye planlovs øgede muligheder for placering af byfunktioner i landzone, for omdannelse af sommerhusområder til byzone samt for pensionisters helårsanvendelse af sommerhusområder og fritidsboliger i landzone. Disse muligheder kan måske være relevante i svage landdistrikter, mens hovedstadsområdets landzoneområder ikke kan karakteriseres som vanskeligt stillede. Faren er her omvendt en forceret og fragmenteret udvikling, landskabeligt og bebyggelsesmæssigt. En omfattende drypvis spredning af enkeltstående byfunktioner, der ikke har noget med jordbrug at gøre men betjener Fingerbyen og byområderne udenfor og ikke landdistrikterne, vil reelt være en skjult urbanisering af landzone. Det vil udviske forskellen mellem by og land og gribe fysisk ind i hovedstadsområdets åbne landskaber, herunder de grønne kiler.

Den nye planlov giver kommunerne mulighed for at udpege udviklingsområder i kystzonen. Det er ikke klart, hvad konsekvensen af dette er i hovedstadsområdet. Byfingrene langs Øresundskysten og Køge Bugt rummer en række værdifulde grønne kiler, som adskiller og giver kvalitet til de lokale bydele. Med den nye planlov kunne man risikere udpegning af udviklingsområder til bymæssige formål i disse kystkiler, som er en del af Fingerplanen. Tilsvarende er størstedelen af Nordkysten omfattet af et bånd af sommerhusområder, hvor der kun enkelte steder er åbne kiler, som har stor rekreativ værdi og derfor ikke bør udpeges som udviklingsområder til bebyggelse. Det samme gælder de tilbageværende større åbne

landskaber ud til Roskilde Fjord og Isefjord, der er en uvurderlig del af hovedstadsområdet tilbageværende overordnede landskabstræk.

Den kommende planlovs bestemmelser om nye lempelser og undtagelser for landzone skal gælde i hele landet, dvs. også i hovedstadsområdets grønne kiler og åbne land. Den nye lov vil således stik i mod intentionerne bag Fingerplanen betyde udvidet umiddelbar ret til bolig- og erhvervsbyggeri mm. uden forudgående planmæssig vurdering og godkendelse i form af en landzonetilladelse. Den nye lov giver også øget mulighed for butikker, liberale erhverv, forenings- og fritidsformål, samt håndværks- og industrivirksomhed, lager og kontorformål mv. i landzone.

De øgede umiddelbare rettigheder og lempelser undergraver kommunernes plankompetence til at planlægge for en hensigtsmæssig lokalisering af erhverv, boliger mv. i byområderne, set i forhold til forsynings- og miljøanlæg samt kommunal service. Ligeledes svækkes beskyttelsen af landbruget og landbrugsjorden som produktionsmiddel og ressource. Placeringen af flere byfunktioner i landzone i et hovedstadsområde kan gøre det sværere at drive landbrug på grund af skærpede miljøhensyn som følge af nærhed til boliger, byerhverv og rekreative områder.

Alt i alt tenderer udviklingen med undtagelser og lempelser mod at bringe hele landzonebegrebet i fare til skade for Fingerplanen og intentionerne bag. Den nye planlov vil for hovedstadsområdets landzone og grønne kiler betyde, at flere af de regler, som forslaget til Fingerplan 2017 indeholder, kommer under yderligere pres. Den nye planlovs landzonebestemmelser nærmer sig et opgør med ideen om opdeling i by- og landzoner, der netop i hovedstadsområdet er afgørende for Fingerplanen som middel til at koordinere byvækst og byfunktioner med den overordnede kollektive infrastruktur. Tilføjelsen af flere undtagelser og lempelser i den nye planlov vil desværre gøre loven til et endnu mere uoverskueligt kludetæppe, der svækker Fingerplanen som en klar planstrategi for en samlet storbyregion, hvor udviklingen i udpræget grad går på tværs af kommunegrænser.

Der savnes i forslaget til Fingerplan 2017 en grundlæggende redegørelse for den nye planlovs virkninger for hovedstadsområdets planlægning og udvikling. Tilsyneladende er effekten af den nye planlov i kombination med forslaget til Fingerplan 2017 ikke vurderet og koordineret, hvad angår de særlige regler for landzone og grønne kiler i hovedstadsområdet. Der forekommer således at være direkte eller indirekte modstrid mellem regler i den nye planlov og landsplandirektivets regler for lokalisering af byfunktioner og anvendelse af de grønne kiler. I øvrigt virker det ikke konsistent, at der er taget højde for den nye planlov, ved at kommunernes forslag i landsplandirektivet er gjort "betinget" af bl.a. den nye lov, mens der ikke i landsplandirektivet er taget højde for lokalisering af byfunktioner i de grønne kiler og landzone som følge af planloven. Alt i alt forekommer det juridisk problematisk, at man i Forslaget til Fingerplan 2017, bemærkningerne og den tilhørende miljøvurdering ikke har inddraget virkningerne af den nye planlov, der er fremlagt som forslag i Folketinget.

Forslaget til Fingerplan 2017 angives stort set at svare til den gældende Fingerplan 2013 og kun at indeholde små justeringer med udgangspunkt i kommunale ønsker. Størstedelen af disse ønsker drejer sig imidlertid om at indskrænke grønne kiler og landzone til byformål, hvilket illustrerer det særlige bymæssige efterspørgselspres i hovedstadsområdet. Flertallet af de justeringer, som kommunerne ønsker, og som foreslås imødekommet i landsplandirektivet, er anført som "betinget" uden nærmere beskrivelse og

begrundelse. Det er således ikke muligt at se eksempelvis begrundelserne for de indskrænkninger af de grønne kiler, som foreslås.

Forslaget til Landsplandirektiv om Fingerplan 2017 indeholder med de tilføjelser, der er foretaget i forhold til Fingerplan 2013 efterhånden også en række undtagelser for større områder til erhverv, som ikke følger Fingerplanens grundlæggende principper for byudvikling og byomdannelse.

Det drejer sig om:

- Arealer til forskerpark ved Risø (Roskilde Kommune) med større nyt kontor- og forskningsbyggeri, selvom arealet ikke ligger stationsnært og ikke er banebetjent.
  - Arealer til udbygning af Sportsbyen Brøndby (Brøndby Kommune) med et større nyt ikke stationsnært idrætsrelateret kontorbyggeri.
  - Arealer til en større udbygning og omdannelse af den eksisterende forskerpark Scion-DTU (Rudersdal Kommune).
- Arealer til omdannelse og udvidelse af en eksisterende ikke-stationsnær større kontorvirksomhed mm i Nærum Erhvervsby. (Rudersdal Kommune).
- Arealer til behandling af bygningsaffald og tilknyttede kontor- og fællesfaciliteter ved Uvelse (Hillerød Kommune). Arealet er fastlagt som område til virksomheder med særlige beliggenhedskrav og/eller til transport- og distributionserhverv, uanset området ikke ligger nær ved en motorvej, som ellers har været Fingerplanens hidtidige kriterie.

Det anføres, at der i de fleste tilfælde er tale om arealer, der er nødvendige af hensyn til eksisterende virksomheder og deres udvikling. Det er imidlertid afgørende for fremtidig statslig og kommunal planlægnings effekt og troværdighed, at undtagelser ikke bliver reglen. I hovedstadsområdet bør byudvikling med større nye virksomheder af regional betydning fremover lokaliseres i overensstemmelse med Fingerplanens principper for at opnå en bæredygtig by- og trafikstruktur og ikke medtages som undtagelser.

### **Vedr. forslaget til landsplandirektiv**

§ 3: Forslaget til landsplandirektivet Fingerplan 2017 fastlægger, "at der ikke udlægges nye sommerhusområder" i hovedstadsområdet. Dette strider mod den kommende planlov, hvorefter der er mulighed for at udlægge nye sommerhusområder i kystnærhedszonen. Denne bestemmelse i planloven sigter angiveligt mod at støtte lokal udvikling i vanskeligt stillede landdistrikter og har derfor ikke relevans i hovedstadsområdet.

§ 6 og 11: Forslaget til Fingerplan 2017 viderefører reglerne fra Fingerplan 2013 for *det indre storbyområde* (håndfladen) om, "at byudvikling, byomdannelse og *lokalisering af byfunktioner* sker inden for den eksisterende byzone og med hensyntagen til mulighederne for at styrke den kollektive trafikbetjening" (§ 3 pkt 1), samt for *det ydre storbyområde* (byfingrene), "at byudvikling, byomdannelse og *lokalisering af byfunktioner* sker under hensyntagen til den eksisterende og besluttede infrastruktur og til mulighederne for at styrke den kollektive trafikbetjening" (§ 6 pkt 1).

Det er således en grundlæggende intention med Fingerplanen, at lokaliseringen af byfunktioner skal understøtte Fingerbystrukturen, og ikke en spredning af byfunktioner i landzone i de grønne kiler og det øvrige hovedstadsområde. De nævnte regler indebærer således i hvert fald indirekte, at lokalisering af byfunktioner uden for det indre og ydre storbyområde begrænses mest muligt

§ 18: Forslaget til landsplandirektiv viderefører reglerne fra Fingerplan 2013 for *de grønne kiler* om, "at områderne forbeholdes overvejende almen, ikke bymæssig friluftsanvendelse med mulighed for jordbrugsmæssig anvendelse".

Den nye planlovs undtagelser og lempelser for landzone vil øge mulighederne for lokalisering af bymæssige funktioner i de grønne kiler til skade for kilernes oplevelsesmæssige og rekreative værdi. Dette strider grundlæggende mod kilernes anvendelse som hovedsagelig almene friluftsområder for hele hovedstadsområdetets befolkning. I årenes løb har det ofte vist sig svært at fastholde de grønne kiler over for kommunale og private ønsker om placering af bebyggelse, anlæg, institutioner mm. Med den nye planlov vil det blive endnu vanskeligere fremover.

§ 22: Det fremgår for det øvrige hovedstadsområde, at en række sommerhusområder, der grænser op til eksisterende byområder, herunder ved Nødebo, overføres "betinget" til byzone. Endvidere "at eksisterende sommerhusområder fastholdes som rekreative områder til ferieformål".

Det forekommer uklart, om bestemmelsen sikrer, at der fremover ikke overføres flere sommerhusområder til byzone. For eksempel ved at byzonen udvides ved overførsel af sommerhusområder, som så igen betyder, at yderligere sommerhusområder kan overføres, fordi de nu grænser op til den udvidede byzone. Problemet med overførsel af sommerhusområder til byzone er stort i hovedstadsområdet og vil blive forstærket ved den øgede permanentgørelse og urbanisering i form af helårsbeboelse, som den nye planlov lægger op til. En eventuel omdannelse af større dele af Nordkysten eller andre større sommerhusområder til helårsbebyggelse vil eksempelvis grundlæggende forrykke hele storbyregionens struktur og stille omfattende krav til forsyning med infrastruktur og service.

*Kortbilag A, B og N:* Af kortene fremgår det, at reservationen til transportkorridor vest for Helsingør er opgivet. Ideen med transportkorridorreservationen har været at sikre mulighed for overordnede internationale trafik- og forsyningsanlæg til betjening af landet og hovedstadsområdet på langt sigt. Reservationen ved Helsingør kan være af strategisk betydning, og der savnes derfor en nærmere begrundelse for, hvordan landets overordnede interesser i givet fald vil blive tilgodeset.

*Kortbilag B:* De nye stationer på listen på bilag F fremgår ikke som ændringer på kortet.

*Kortbilag T:* Områder med restriktioner ved Københavns Lufthavn fremgår ikke.

### **Ved. tilhørende bemærkninger til landsplandirektivet (udkast til vejledning)**

*Almindelige bemærkninger:* Landplandirektivets almindelige bemærkninger handler stort set kun om ændringer som følge af kommunale ønsker og justeringer, der angives at være mindre og af teknisk art. Hvis bemærkningerne skal kunne tjene som vejledning for kommunerne og borgere, savnes der i den grad en samlet redegørelse for hensigten og det grundlæggende formål med Fingerplan 2017 og dens principper.

*Ad § 2:* Det fremgår ikke, at dele af Tårnby og Dragør kommuner indgår i henholdsvis det ydre storbyområde og det øvrige storbyområde, jf. Kortbilag A.

*Ad § 6:* Det anføres, at "helt små justeringer" af byzonen i det indre storbyområde kan ske i den kommunale planlægning. Det må være en forudsætning, at det sker uden at anfægte landsplandirektivet og i enighed med Erhvervsstyrelsen. I modsat fald vil kommunerne reelt have overtaget den overordnede planmyndigheds kompetence.

*Ad § 14:* I Fingerplan 2013 blev der peget på en mulig fremtidig grøn kile i baglandet langs Køge Bugtfingeren, hvor der mangler skov og naturprægede områder. Fingerplan 2017 bør videreføre denne mulighed.

*Ad § 18:* Det anføres, at "Fingerbystrukturen indebærer ..... at områderne mellem byfingrene friholdes for bebyggelse og anlæg til bymæssige formål og fastholdes som grønne kiler til regionale fritidsformål". Det understreges altså, at der tale om regional friluftsanvendelse, (§ 18 pkt 1 og § 19 pkt 1). Den ny planlovs muligheder for at placere byfunktioner i landzone er i modstrid med formuleringen af bemærkningen til direktivet.

*§ 24:* Det bør tilføjes, at reservationerne til transportkorridorer foruden at sikre mulighed for fremføring af nye infrastrukturanlæg også tjener som støjdæmpende afstandsbælter omkring eksisterende større motorveje og baner, der er af overordnet betydning.

### **Vedr. miljøvurderingen**

Miljøvurderingen konkluderer sammenfattende, at "påvirkningen af miljøet er samlet set ikke væsentlig". Påvirkningerne af Fingerplan 2017 vurderes med Fingerplan 2013 som 0-alternativ. I denne vurdering er der imidlertid ikke taget hensyn til den nye planlov, der kan medføre påvirkninger som følge af øgede muligheder for byspredning i landzone, herunder i de grønne kiler, i hovedstadsområdet. For offentlighedens vurdering af direktivforslaget er det en væsentlig mangel ved materialet, der er sendt i offentlig høring.

Det anføres, at landsplandirektivets påvirkning af flora og fauna er ganske lille og ikke væsentlig (side 8). Senere anføres det, at "den biologiske mangfoldighed i hovedstadsområdet er koncentreret i de grønne kiler" (side 20). Endelig anføres det, at "mulighed for bebyggelse og overførsel af sommerhusområder" til byzone "vil være af mindre betydning" (side 28). Der efterlyses en nærmere vurdering af påvirkningerne af biologisk mangfoldighed og landskab i de grønne kiler og landzone i hovedstadsområdet, når den nye planlovs landzoneregler slår igennem.

Det anføres, at "de væsentligste miljøpåvirkninger ..... er fundet i forbindelse med enkelte erhvervsaktiviteter, hvor Fingerplan 2017 lægger op til, at de kan fastholdes eller udvides på deres nuværende lokalisering" (side 31). Der savnes en vurdering af, hvordan de øgede muligheder for placering af bymæssige bolig- og erhvervsfunktioner samt andre ikke-landbrugsmæssige funktioner i den nye planlov samlet set vil påvirke de grønne kiler og landzone i hovedstadsområdet.

Arkitekt og byplanlægger Jan Engell  
Magstræde 4  
2791 Dragør

Tlf. 32534320  
Email jaeng@stofanet.dk