

**Betænkning fra
Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg
Betænkning nr. 1397**

Januar 2001

Titel

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

Udarbejdet af

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg

Design forside

Poul Rømer Design

Fotos

Hanne Egebjerg (side 15, Aalborg)
Thomas Nielsen (side 89, Odense)
Plandirektoratet, Københavns Kommune (forside, København)
Erik Rasmussen (side 41, Ringkøbing)
Jan Kofod Winther (side 67, Ry)

Papirkvalitet

100 g Cyclus Print
omslag 250 g Cyclus Offset
100% genbrugspapir

Tryk

Anton M Jensen A/S, Herlev

Oplag

2.500 eksemplarer

Spørgsmål vedr. publikationen

By- og Boligministeriet
Slotsholmsgade 1
1216 København K
Tlf.: 33 92 61 00

Miljø- og Energiministeriet
Departementet
Landsplanafdelingen
Højbro Plads 4
1200 København K.
Tlf.: 33 92 76 00

Køb af publikationen

Kr. 125,- inkl. moms
Betænkningen kan købes i
boghandelen

eller hos

Statens Information
Publikationsafdelingen
Postbox 1300
2300 København S
Tlf.: 33 37 92 28
Fax: 33 37 92 80
E-post sp@si.dk

samt

Miljøbutikken
Læderstræde 1-3
1201 København K.
Tlf.: 33 95 40 00
Fax: 33 92 76 90
E-post: butik@mem.dk

Betænkningen kan fås gratis på :
www.byerhvervudvalg.dk
www.bm.dk
www.mem.dk

ISBN 87-601-8931-2

Betænkningen kan citeres med
kildeangivelse.

Januar 2001

Forord

Udgangspunktet for arbejdet i Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg er de grundlæggende ændringer i det danske erhvervsliv fra vareproduktion mod produktion af serviceydelser. Det betyder, at den typiske virksomheds karakter, arealbehov og lokaliseringssønsker i dag er ganske anderledes end tidligere.

Virksomhedernes ændrede fysiske fremtræden giver store forandringer i vore byer. Erhvervsudviklingen medfører også, at ældre byområder gradvis forlades af tidligere virksomheder. Det kan lede til forsømte og nedslidte bydele med en kerne af forladte og ofte forurenede erhvervsområder. De kan henligge i ganske mange år. Det har for udvalget været væsentligt at identificere de barrierer, der er for en revitalisering af ældre erhvervs- og havneområder, tidligere bane- og kasernearealer osv. Udvalget stiller en række forslag, som kan være med til at fremme en revitalisering af sådanne områder, hvor omdannelsen ikke synes at kunne ske på almindelige markedsvilkår.

Der sker i disse år en stigning i transportarbejdet - både godstransporten, og især persontransporten. I dag udgør trafikken den største miljøbelastning i mange byområder - ikke mindst hvad angår støj. Udvalget stiller forslag om udvikling af nye planredskaber, der bl.a. tager sigte på at mindske støjbelastningen, samt skabe attraktive og bæredygtige byer og bykvarterer.

Omvendt indebærer erhvervsudviklingen også, at virksomhedernes miljømæssige belastning af omgivelserne i mange tilfælde bliver mindre. Det muliggør en vidtgående samlokalisering af boliger og virksomheder, der bryder med tidligere tiårs behov for funktionsadskillelse. Udvalget stiller forslag, som kan fremme en sådan samlokalisering, så byens enkelte kvarteer på sigt kan udvikle sig hen imod større variation og mangfoldighed. Udvalget argumenterer for samarbejde på tværs af kommuner ved lokalisering af de særlige virksomheder, hvor nærhed til boliger fortsat ikke er mulig eller ønskelig.

Samlokalisering, genanvendelse af forladte byområder og de nye virksomhedstypers mindre arealbehov mindsker tilsammen tidligere tiders behov for inddragelse af stadigt nye områder til byformål. I mange tilfælde kan selv en betydelig vækst i antallet af borgere og virksomheder finde sted uden yderligere byvækst. Udvalget stiller forslag, der tager sigte på at be-

grænse inddragelsen af nye jomfruelige arealer til de situationer, hvor de indre udbygningsmuligheder er udtømte. Med en konsekvent anvendelse af rækkefølgebestemmelser er det udvalgets vurdering, at frygten for en kommende diffus byspredning vil vise sig ubegrundet.

Peter Maskell
formand

Indhold

Forord	3
Udvalgets nedsættelse og kommissorium	7
Sammenfatning	11
 Betænkning	15
Udfordringer og mål for byernes udvikling	16
Centrale træk i erhvervs- og byudviklingen	20
Udvikling af den mangfoldige by	26
Bæredygtig byudvikling	34
 Forslagsbilag, mangfoldig by	41
Bilag 1. Revitalisering af ledigblevne arealer	42
Bilag 2. Støjenssyn i byplanlægningen	56
Bilag 3. Mangfoldighed i byens funktioner	61
 Forslagsbilag, bæredygtig by	67
Bilag 4. Arealeftersyn og rækkefølgeplanlægning	68
Bilag 5. Areal- og virksomhedsklassifikation	75
Bilag 6. Virksomhedsoplysninger i kommuneplanerne	86
 Dokumentationsbilag	89
Bilag 7. Befolkningsudvikling, bosætning og boligbehov	90
Bilag 8. Byernes arbejdspladser og virksomheder	98
Bilag 9. Byarealets anvendelse og rummelighed	109
Bilag 10. Udenlandske erfaringer med erhvervs- og bypolitik	126
 Rapporter og notater	134

Udvalgets nedsættelse og kommissorium

Baggrunden for udvalgets nedsættelse

By- og boligministeren afgav februar 1999 en bypolitisk redegørelse til Folketinget på regeringens vegne.

I redegørelsen defineres bypolitik som en helhedsorienteret politik, der er rettet mod en konkret by eller et konkret byområde. Byens fysiske rum - og de mennesker, der bor og arbejder i det - er omdrejningspunktet for bypolitik.

Bypolitikken tager - ifølge redegørelsen - fat om helheden. Det vil sige alle de forhold inden for en konkret by, som er nødvendige for at realisere de for byudviklingen opstillede mål. Bypolitikken omfatter således erhvervsforhold, sociale forhold, bygnings- og boligforhold, byplanmæssige forhold, trafik, miljø, energiforsyning, kultur m.v.

Den bypolitiske redegørelse skitserer en handlingsplan med fem forskellige indsatsområder. Det ene handler om gunstige erhvervsbetingelser - øget aktivitet og beskæftigelse. Det forudsættes i redegørelsen, at der nedsættes et bredt sammensat udvalg, hvis arbejde skal munde ud i forslag og anbefalinger til nye konkrete initiativer, lovændringer m.v.

På den baggrund nedsatte by- og boligministeren i juni 1999 et Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg.

Udvalgets kommissorium

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg skal afdække barrierer for en gunstig erhvervsudvikling i forhold til de i redegørelsen opstillede bypolitiske målsætninger. Udvalget skal herudover vurdere mulighederne for en hensigtsmæssig erhvervslokalisering i byerne - også under hensyntagen til den forventede udvikling med oprettelse af flere servicerede virksomheder. Formålet med udvalgets arbejde er overordnet at komme med forslag til at styrke en bæredygtig erhvervsudvikling i byerne.

Udvalget skal endvidere:

- kortlægge rammebetingelser, som er relevante særligt for erhverv i nye og ældre byområder, og som vedrører erhvervsplacering og adgang til infrastruktur, samt vurdere om der i denne sammenhæng er barrierer for en bæredygtig erhvervsudvikling og beskæftigelse,
- vurdere aktuelle tendenser i erhvervsudviklingen for udvalgte virksomhedstyper i byerne, herunder IT-teknologiens betydning, miljøpåvirkning m.v. Udvalget skal på denne baggrund vurdere udvalgte virksomhedstypers fremtidige karakter, deres lokaliseringssønsker og behov - herunder barrierer for gunstig erhvervsudvikling, deres miljøbelastning og mulighed for at blive integreret med andre byfunktioner,
- vurdere hvordan bypolitikken ud fra målsætninger om vækst, bæredygtighed og sammenhængende byudvikling kan medvirke til at fastholde og forbedre rammebetingelserne for handel, erhverv og investeringer i byerne,
- overveje hvordan erhvervsudbygningen kan bidrage til en bypolitik, som blandt andet lægger vægt på en bæredygtig byplanlægning med lokaliseringer, som reducerer transportarbejdet og fremmer kollektiv transport,
- vurdere erhvervsrummeligheden i de foreliggende region- og kommuneplaner, herunder byggemulighederne i eksisterende byområder, blandt andet ældre erhvervs- og havneområder,
- udpege eksisterende erhvervspolitiske instrumenter af særlig relevans for erhverv i en bypolitisk sammenhæng samt
- overveje behovet for og fremlægge konkrete forslag til nye virkemidler, lovændringer m.m.

Kommissoriet henviser desuden til de seneste initiativer med bypolitisk sigte inden for By- og Boligministeriet, Miljø- og Energiministeriet og Erhvervsministeriet:

- By- og Boligministeriet: Regeringens Bypolitiske Redegørelse og "Fremtidens By - Bypolitisk Perspektiv- og Handlingsplan" (februar 1999).
- Miljø- og Energiministeriet: Forslag til Landsplanredegørelse 1999 (april 1999). Den endelige Landsplanredegørelse forelå marts 2000.
- Erhvervsministeriet: Erhvervspolitisk Redegørelse 1998. Efterfølgende er udkommet Erhvervspolitisk Redegørelse 1999 (november 1999).

Udvalgets sammensætning

Udvalget består af femten medlemmer, hvor seks er personligt udpegede:

- Professor, Dr. merc. Peter Maskell (formand)
- Direktør Frede Clausen
- Konsulent, arkitekt, Ph.D. Anne-Mette Hjalager
- Sekretariatschef Susanne Krawack
- Professor, Dr.jur. Peter Pagh
- Erhvervskonsulent Karin Stöver

Tre repræsentanter fra de kommunale organisationer:

- Planchef Holger Bisgaard, Københavns Kommune
- Planchef Lene Rubæk, Nordjyllands Amt
- Kontorchef Vibeke Vinten, Kommunernes Landsforening

Seks repræsentanter fra ministerier:

- Kontorchef Morten Dam, Erhvervsministeriet
- Kontorchef Heino Jespersen, By- og Boligministeriet
- Kontorchef Thomas Mølsted Jørgensen, Arbejdsministeriet
- Formand Inge Nesgård, Lokale- og Anlægsfonden, udpeget af Kulturministeriet
- Kontorchef Helga Theil Thomsen, Trafikministeriet, fra efteråret 2000 afløst af kontorchef Dorthe Nøhr Pedersen, Trafikministeriet
- Kontorchef Kirsten Vintersborg, Miljø- og Energiministeriet

Udvalgets sekretariat

- Fuldmægtig Jakob Hjortskov Jensen, Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen
- Arkitekt Karsten Jørgensen, Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen
- Seniorforsker, Ph.D. Jacob Norvig Larsen, Statens Byggeforskningsinstitut
- Forsker, Ph.D. Helle Nørgaard, Statens Byggeforskningsinstitut

Udvalgets aktiviteter

Udvalget har holdt 13 møder.

Udvalget har gennemført 2 ekskursioner. Den ene i august 1999 i Københavns Havn, den anden i september 1999 til Fyn bl.a. Odense og Nyborg. Udvalget har afholdt 2 seminarer. Det første i september 1999 om bypolitik og tendenser i erhvervsudviklingen med vægt på danske forhold. Det andet i november 1999 om bypolitik og omdannelse af ældre erhvervsområder med vægt på udenlandske erfaringer.

Udvalget har udarbejdet en delbetænkning: Erhvervsliv i byerne - et debatoplæg, april 2000. Debatoplægget er udsendt til amter og kommuner, ministerier, foreninger og interesseorganisationer med en opfordring til at sende bemærkninger og forslag til udvalget, så de kunne indgå i udvalgets videre arbejde.

Udvalget har med udgangspunkt i delbetænkningen afholdt en større konference på Hindsgavl i maj 2000.

Udvalget har som led i arbejdet tilvejebragt en række udredninger og noter. Dette er sammen med referater fra ekskursioner, seminarer og konferencen samt et resumé af de modtagne høringssvar tilgængelige på udvalgets hjemmeside: www.byerhvervudvalg.dk.

Sammenfatning

Betænkningens opbygning

Udvalgets hovedforslag med anbefalinger til nye initiativer, lovændringer mv. er kort sammenfattet i dette afsnit.

Det følgende betækningsafsnit giver et overblik over de problemstillinger, som udvalget har identificeret, og afsnittet indeholder præciseringer af udfordringer og mål for byernes udvikling.

Betænkningens hovedafsnit består herudover af et afsnit, hvor der redegøres for nogle centrale træk i erhvervs- og byudviklingen.

Herefter indeholder betænkningen dels et afsnit om udvikling af den mangfoldige by, dels et afsnit om bæredygtig byudvikling. Begge disse afsnit rummer i kort form argumentationen for de forslag, som udvalget stiller, lige som der for hvert delafsnit findes et resumé af de stillede forslag.

Efter betænkningens hovedafsnit følger i bilagsform en mere detaljeret beskrivelse af udvalgets forslag.

Bilag 1 til 3 beskriver udvalgets overvejelser og forslag vedrørende udvikling af den mangfoldige by:

- (1) revitalisering af ledigblevne arealer,
- (2) støjhensyn i byplanlægningen og
- (3) mangfoldighed i byens funktioner, bolig- og ejerformer.

Bilag 4 til 6 beskriver udvalgets overvejelser og forslag vedrørende udvikling af den bæredygtige by:

- (4) arealeftersyn og rækkefølgeplanlægning,
- (5) areal- og virksomhedsklassifikation og
- (6) virksomhedsoplysninger i kommuneplanerne.

Betænkningen afsluttes med dokumentationsbilagene 7 til 10, der understøtter betænkningens hovedafsnit samt forslagsbilagene.

Særlige byomdannelsesområder og -selskaber (bilag 1)

- Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg foreslår, at der skabes lovhjemmel til, at kommunalbestyrelsen i forbindelse med revitalisering af ældre erhvervs- og havneområder m.v. kan udpege 'særlige byomdannelsesområder'. Udvalget foreslår endvidere, at der tilvejebringes et relevant lovgrundlag med henblik på oprettelse af omdannelsesselskaber, som inden for de udpegede byomdannelsesområder kan gennemføre revitalisering af ledigblevne arealer.
- Udvalget anbefaler herudover, at der søges en ændring af de lovgivningsmæssige rammer vedrørende kommunalt salg af fast ejendom, så der bliver mulighed for at fremrykke udbudsdelen til projektfasen med optionsadgang på overtagelse af arealet.
- Endelig foreslår udvalget, at der skabes mulighed for offentlig lånegaranti eller offentligt tilskud fra en eller flere statslige puljer til dækning af et eventuelt omdannelsestab. Det forudsættes, at et eventuelt senere overskud danner udgangspunkt for tilbagebetaling af udbetalte offentlige tilskud.

Finansiering af infrastruktur i byomdannelsesområder (bilag 1)

- Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg foreslår, at der søges tilvejebragt lovhjemmel til efter ensartede regler at pålægge investorer at bidrage til at finansiere udgifter til de nødvendige infrastrukturinvesteringer i byomdannelsesområder.

Støjhensyn i byplanlægningen (bilag 2)

- Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg anbefaler, at der udarbejdes en vejledning om, hvordan støjhensyn i større omfang kan inddrages i planlægningen. Vejledningen bør omfatte såvel trafikstøj som virksomhedsstøj. I vejledningen bør det på baggrund af de senere års erhvervs- og trafikudvikling vurderes, hvilke typer af erhverv, der ud fra en støj-mæssig betragtning kan integreres med boligområder og lignende.
- Udvalget anbefaler endvidere, at det overvejes, hvorledes der i en overgangssituation i et særligt byomdannelsesområde kan accepteres en mindre, midlertidig overskridelse af de vejledende støjgrænser for nyopførte boliger, i perioden indtil omdannelsen er gennemført.
- Endelig foreslår udvalget, at der udvikles værktøjer, der gør det muligt i kommunens planlægning at inddrage forhold vedrørende boligers eksterne støjbelastning fra virksomheder og trafik.

Blanding af funktioner og ejerformer (bilag 3)

- Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg foreslår, at mulighederne for at fremme en blanding af boliger og erhverv i samme ejendom eller bebyggelse undersøges med henblik på at forenkle og samordne eksisterende regelsæt. I almene boligområder kan det bl.a. ske ved at gøre det muligt for almene boligorganisationer at udleje erhvervsareal samt ved at anvende mulighederne for at frasælge lejligheder eller arealer til erhvervsformål.
- For at overvinde eventuelle holdningsmæssige barrierer for udvikling og byggeri af nye boligtyper bør der tilvejebringes en eksempelsamling af forskellige boligtyper, dels byboliger der kan indgå i de ældre byområder, dels boliger der kan indpasses i de eksisterende parcelhusområder.
- Udvalget foreslår endvidere, at der arbejdes på at introducere nye ejerformer i almene bebyggelser.

Byernes arealanvendelse (bilag 4)

- Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg foreslår et arealeftersyn i kommunerne med en gennemgang af byggemulighederne i de ældre byområder samt på de ubebyggede kommuneplanlagte arealer i byzone og i landzone.
- Herudover finder udvalget det ønskeligt med en prioritering af byudviklingen med rækkefølgebestemmelser. Regler for en rækkefølgeplanlægning findes allerede i dag i planloven i forhold til inddragelse af nye byarealer. Udvalget foreslår derfor, at planloven ændres, så kommunerne også skal fastsætte rammebestemmelser om rækkefølgen for omdannelse af større arealer i de eksisterende dele af byen.

Lokalisering og trafik (bilag 5)

- Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg foreslår, at der udvikles regionale og fælleskommunale lokaliseringsstrategier til at fremme udviklingen af bystrukturer, som sikrer mobiliteten og begrænser unødigt biltransport.
- Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg foreslår endvidere, at der udvikles en kombineret areal- og virksomhedsklassifikation til hjælp for udmøntningen af lokaliseringsstrategierne i region- og kommuneplaner. Den kombinerede areal- og virksomhedsklassifikation har karakter af et værktøj til brug for udvikling af en bæredygtig bystruktur, hvor virksomheders transportbelastning og arealers transportkapacitet inddrages.

- Endelig foreslår udvalget, at der gennemføres kommunal benchmarking, hvorved de enkelte byer får mulighed for at sammenligne og hente inspiration fra hinandens forsøg på at minimere transportefterspørgslen og fremme den kollektive trafik.

Bedre videngrundlag (bilag 6)

- Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg foreslår, at landets kommuner i forbindelse med de regelmæssige opdateringer af deres kommuneplan fra centralt hold (Danmarks Statistik) modtager en fast pakke af oplysninger opdelt på planområder om kommunens virksomheder og antallet af beskæftigede.

Betænkning

Udfordringer og mål for byernes udvikling

Centrale træk i erhvervs- og byudviklingen

Udvikling af den mangfoldige by

Bæredygtig byudvikling

Udfordringer og mål for byernes udvikling

I dag bor de fleste danskere i byer, og for de enkelte byer er det et centralt mål at sikre en positiv udvikling i ikke mindst beskæftigelse, indtjening og levevilkår.

Virksomhedernes internationalisering skærper konkurrencen mellem byerne om faciliteter, som tiltrækker virksomheder og deres medarbejdere. Det gælder kvaliteten af børnepasning, undervisningstilbud, idrætsfaciliteter, ældrepleje og kulturelle tilbud samt landskabet omkring byen.

Med en voksende befolkning i Danmark vil byerne også konkurrence om at tiltrække flere borgere gennem tilbud om attraktive boligtyper og velbeliggende boligområder med gode og trygge nærområder.

Mange kommuner deltager i en fortsat konkurrence om de samme typer nye virksomheder ved at udlægge store nye erhvervsområder. Samtidig har erhvervenes omstrukturering medført, at virksomheder nedlægges og flytter fra de ældre erhvervsområder, som ofte står nedslidte tilbage med et dårligt image. Omstrukturen af den offentlige sektor bidrager også til, at centralt beliggende arealer bliver ledige, bl.a. fordi de hidtidige funktioner på bane- og havnearealer, kaserner mv. ophører.

Udviklingen af en mere mangfoldig by med revitaliserede ældre områder giver imidlertid en risiko for en øget miljøbelastning inden for et afgrænset område. Der må derfor altid foretages en konkret afvejning af de lokale forhold med henblik på anvendelsen af og bebyggelsestætheden på disse arealer inklusiv trafikken forventede miljøbelastning.

Centrale udfordringer

Nogle moderne virksomheder foretrækker at ligge op til attraktive naturområder, medens andre ønsker en central og synlig placering i byen. Mange af de byorienterede virksomheder har en så ubetydelig miljøbelastning, at de kan lokaliseres nær andre byfunktioner, herunder boliger. Denne udviklingstendens muliggør således en samlokalisering af boliger og erhverv, som det kendes fra ældre byområder. På den anden side er omfanget af såvel vare- og godstransport som persontransport stigende, hvilket kan øge miljøbelastningen. Transportens miljøbelastning skal derfor tillægges stor betydning i forbindelse med beslutninger om virksomheder lokalisering.

Det er således en væsentlig udfordring at udvikle værktøjer og virkemidler til at lokalisere virksomheder og boliger, så de sikres mulighed for god kollektiv trafikbetjening og gode betingelser for gående og cyklende. Samtidig skal mulighederne for afvikling af transport på det overordnede vejnet optimeres, f.eks. skal godstransportintensive virksomheder have direkte adgang hertil.

En anden central udfordring for byerne i dag er at omdanne og videreudvikle de ældre byområder i en noget højere hastighed, end tilfældet har været hidtil. Genanvendelsen af forfaldne og skæmmende byområder kan medvirke til at give byen et nyt og spændende image. Udfordringen i omdannelsen er at sikre en historisk kontinuitet, hvor ældre og nye bygningsanlæg blandes. Udfordringen er også at sikre en mangfoldighed af byfunktioner og en boligmasse, som tilpasses en voksende befolkning med ændrede boligbehov og præferencer.

En tredje udfordring består i at skabe en sammenhængende byudvikling, hvor samfundets økologiske og økonomiske ressourcer styrkes gennem udbygningen af byens infrastruktur, herunder den kollektive transport. En veltilrettelagt byudvikling har også betydning for afgrænsningen af byen i forhold til de omliggende landskaber og for mulighederne for at etablere og sikre en god kontakt mellem byen og de rekreative arealer i byens omegn.

En fjerde udfordring ligger i at finde balancepunktet mellem en udadrettet og en indadrettet byudvikling. På den ene side består udfordringen i at forhindre en spredt og vilkårlig udadrettet byudvikling, hvor placeringen af de fremtidige byelementer ofte bestemmes af de enkelte aktørers aktuelle muligheder og præferencer. På den anden side ligger udfordringen i at muliggøre en byudvikling, der prioriterer den indadrettede vækst ved en løbende omdannelse og fortætning af de centralt beliggende, ledigblevne byarealer.

Byerne er imidlertid så forskellige, at der ikke kan opstilles en standardløsning for, hvordan den ønskede balance opnås. De enkelte områder, som er under omdannelse, må vurderes konkret med henblik på, om de bør anvendes til rekreative funktioner, boligformål, institutionsformål, erhvervsformål eller til en blanding heraf.

Målsætninger for byernes erhvervs- og boligudvikling

Udvalget finder, at det er et centralt mål for den fremtidige byudvikling at skabe mangfoldige og bæredygtige byer, der sikrer borgere og virksomheder gode omgivelser og udviklingsmuligheder. Omstruktureringen af dansk erhvervsliv og udvikling af nye virksomheder inden for serviceerhvervene giver mulighed for en byudvikling, der imødekommer disse mål.

Bymiljøets kvalitet spiller en betydelig rolle i vækstprocessen for de nye virksomhedstyper inden for serviceerhvervene. Samtidig har mange af de egenskaber, som gør et boligområde levende og attraktivt for beboerne, også positiv betydning for nye virksomheder. De gamle modsætninger mellem boliger og erhverv afløses derfor på nogle punkter af en fælles interesse for kvaliteten i bymiljøet.

Et godt bymiljø har en blanding af boliger, virksomheder og fællesanlæg. Mange af de nye virksomhedstyper kan integreres i byen og kan blandes med boliger uden øgede miljøgener. Blandingen kan eksempelvis tilvejebringes i forbindelse med revitaliseringen af ældre, ledigblevne arealer. Det kan også ske når anvendelsen af fungerende byarealer og bygninger ændres. Endelig kan det finde sted ved udbygningen af nye byområder. Kommunerne spiller i den forbindelse en central rolle ved at inddrage byens borgere og virksomheder samt andre samarbejdspartnere.

Det er et mål, at byudviklingen bliver præget af kvalitet. Det gælder tilstedeværelsen, udformningen og indholdet i byens fællesanlæg og institutioner. Det gælder udformningen af det offentlige rum. Det gælder boligmassens størrelse og udformning, og det gælder gode transportmuligheder, som sikrer tilgængelighed og mobilitet.

Det er et mål for borgere og virksomheder, at bymiljøet er attraktivt, og at den samlede forureningsmæssige belastning reduceres. Det forudsætter bl.a. tilstedeværelsen af rekreative arealer, en planlægning der begrænser trafikken gener mv., og at forurenende virksomheder stadig placeres adskilt fra andre byfunktioner.

Genanvendelsen af ledigblevne arealer kan i sig selv være med til at fremme målet om kvalitet og mangfoldighed i byen. Disse arealer vil ofte ligge sådan i bystrukturen, at transportafstande er små, og der er gode trafikforbindelser. Det betyder, at gang og cykling bliver attraktive transportmidler. Herudover er der ofte allerede en kollektiv trafikbetjening.

Målet om bæredygtig byudvikling og byomdannelse kan endvidere fremmes ved i videst muligt omfang at anvende de ledigblevne arealer i byerne til nye funktioner fremfor at inddrage nye byarealer. Det vil alt andet lige minimere det samlede transportarbejde i byen, og være med til at beskytte bynære landområder med rekreative muligheder.

Centrale træk i erhvervs- og byudviklingen

Danmark står ved indgangen til det 21. århundrede over for flere væsentlige udfordringer, som vil få stor indflydelse på befolkningens arbejdsliv og velfærd. Den teknologiske udvikling har sammen med handlens liberalisering påvirket erhvervsudviklingen stærkt. Det har bidraget til globalisering af økonomien og medført, at virksomhederne forandres i et hurtigere tempo end tidligere. Et voksende folketal og forskydninger mellem aldersgrupperne vil i fremtiden få stor indflydelse på udviklingen på boligmarkedet. Begge dele har allerede haft stor betydning for byernes udvikling og vil få det endnu mere i de kommende år.

I det følgende gøres der rede for, hvordan erhvervs- og befolkningsudviklingen må forventes at påvirke byernes udvikling.

Erhvervsudvikling

Teknologisk innovation og en revolution inden for telekommunikation har gjort produktion af varer og serviceydelser mere fleksibel og overførsel af data hurtigere. Samtidig er mange handels- og investeringsbarrierer blevet fjernet og priserne på transport er faldet. Tilsammen har det medført en stærk udvikling i den økonomiske og internationale arbejdsdeling. De endelige produkter - til forbrugere og virksomheder - er sammensat af delkomponenter, hvor forskning, idé-udvikling, tilvejebringelse af råvarer, fremstilling og distribution foregår i adskilte, specialiserede processer i forskellige lande eller verdensdele. Økonomien bliver i stigende grad global.

For Danmark betyder det blandt andet, at mange traditionelle fremstillingsvirksomheder lukkes eller flytter til udlandet. Deres produktion er i et vist omfang erstattet af import fra producenter i andre lande. Til gengæld udvikles nye lønsomme produkttyper og serviceydelser i de danske virksomheder, ofte med det resultat, at der stilles nye krav til de ansattes kvalifikationer.

Danmarks erhvervs- og arbejdsmarkedsstruktur er dermed ændret grundlæggende. Servicevirksomheder udgør i dag den væsentligste del af økonomien og står for den største jobvækst. I 1990'erne kom omkring seks af ti nye arbejdspladser i den private servicesektor, mens de øvrige var inden for offentlig service og i bygge- og anlægssektoren.

Næsten tre fjerdedele af samtlige 2,8 millioner arbejdspladser på det danske arbejdsmarked findes i private og offentlige serviceerhverv. Godt 20 procent af beskæftigelsen findes inden for industri og bygge- og anlægssektoren. Cirka 4 procent er beskæftiget inden for landbrug og fiskeri.

Arealforbruget varierer meget for forskellige typer erhverv og virksomheder. I alle erhverv har der længe været en robust tendens til et voksende etagearealforbrug pr. arbejdsplads. Inden for lager- og fremstillingsvirksomhed er kvadratmeterforbruget pr. beskæftiget voksende, og effekten forstærkes her af, at virksomhederne ikke gennem markedsmekanismen tilskyndes til at opføre etagebyggeri. Inden for kontorerhvervene har en bedre organisering og udnyttelse af arealerne i stedet medført en opbremsning, men ikke inden for de øvrige private serviceerhverv som turisme, hotel og restaurationer samt detailhandel. Samlet betragtet er der derfor et stigende eller stabiliseret kvadratmeterforbrug pr. beskæftiget.

Arealforbruget er særlig stort i fremstillingserhvervene og selvom der bliver færre job dér, vil de resterende virksomheder fortsat optage betydelige arealer. Ønsket om at sikre langsigtede udvidelsesmuligheder er begrundet i, at fremstillingsvirksomheder typisk har betydelige investeringer i faste anlæg. Ikke mindst på grund af arealbehovet egner hverken fremstillingsvirksomheder, større lagerfaciliteter eller transportknudepunkter sig til lokalisering med andre byfunktioner, men må i stedet lokaliseres i byernes udkant. I modsætning hertil har kontorerhvervene ofte en beskeden kapitalbinding i faste anlæg, hvilket gør det muligt at tilpasse sig til vækst og tilbagegang gennem omlokalisering. Samtidig er disse erhverv langt mindre arealkrævende end fremstillingsvirksomheder mv.

Der er stor forskel på bebyggelsestæthed og antallet af arbejdspladser pr. hektar i erhvervsområder domineret af produktionsvirksomheder sammenlignet med områder med servicevirksomheder. Traditionelle erhvervsområder med fremstillingsvirksomheder rummer almindeligvis 30-40 arbejdspladser pr. hektar. I centralt beliggende erhvervsområder eller bycenterområder kan der være mindst fem gange så mange arbejdspladser pr. hektar. Typisk er der 250-300 arbejdspladser pr. hektar i centralt beliggende erhvervsområder, hvor der er mange serviceerhverv. I et af de nyeste planlagte byområder, Ørestaden, vil der kunne blive op til 1.000 beskæftigede pr. hektar.

Fra cementproduktion til udvikling af mobiltelefoni

Lindholm Brygge i Nørresundby ligger ved Limfjorden midt mellem Aalborg Lufthavn og Aalborgs centrum og som nabo til de rekreative arealer Lindholm Strandpark. Her er den internationale elektronikkoncern Siemens ved at opføre 15.500 m² etageareal til godt 400 udviklingsingeniører, som tidligere har været tilknyttet Bosch Telecom i Pandrup.

Områdets vartegn Dansk Andel Cements høje silo vidner om, at Lindholm Brygge tidligere husede DACs cementfabrik, der blev opført i starten af det 20. århundrede. Cementfabrikationen var på sit højeste i midten af 1970'erne, hvor omkring 500 ufaglærte arbejdere samt nogle få faglærte og funktionærer var beskæftiget. Cementfabrikken benyttede dengang stort set hele arealet, i alt 16,5 hektar og ejede desuden råstofarealer i omegnen på i alt omkring 600 hektar. Cementfabrikationen stoppede imidlertid i 1979 efter at DAC havde solgt produktionsrettigheder til Aalborg Portland i 1974.

I dag er der ikke blot plads til næsten lige så mange arbejdspladser hos Siemens, som der tidligere var på DAC. Der er desuden store arealer til rådighed for andre videnbaserede servicevirksomheder med yderligere 100-150 arbejdspladser, herunder DACdata, en teknisk skole og et arbejdsmarkedsuddannelsescenter. Desuden er beskæftigelsen i de nye jobs på Lindholm Brygge kendetegnet ved væsentlig bedre løn og uddannelse end arbejdspladserne på Dansk Andels Cement.

Når Lindholm Brygge er fuldt udbygget, vil der være kommet flere virksomheder til, og desuden være nye boliger direkte til de rekreative arealer, der også giver offentligheden adgang til fjorden. Det samlede byggeri vil til den tid udgøre 102.000 m² hvormed etagearealet vil være fordoblet sammenlignet med i cementfabrikkens tid.

Den øgede beskæftigelse i serviceerhvervene betyder, at der er en robust tendens til forskydning fra meget til mindre arealforbrugende erhverv. Generelt er denne proces fra industri mod servicevirksomheder ledsaget af en væsentligt reduceret miljøbelastning. Hvor det i størstedelen af det 20. århundrede var ønskeligt, at fremstillingsvirksomheder blev isoleret fra byernes boligområder, er det i dag muligt at placere mange af de nye virksomhedstyper sammen med andre byfunktioner.

Allerede i dag er langt den største del af Danmarks virksomheder og offentlige arbejdspladser lokaliseret i byerne. Derudover foretrækker mange af de nye servicevirksomheder en placering i de centrale bydele, hvor der er kort til byfunktioner og service, der understøtter virksomheden. Når mange virksomheder ønsker at lokalisere sig i de centrale dele af byerne, kan det også ses i sammenhæng med, at medarbejderne ofte opfatter det som attraktivt at være en del af byens mangfoldighed med mulighed for shopping, kultur-, café- og restaurantbesøg mv.

Stadig flere virksomheder bliver mere afhængige af at tiltrække og fastholde medarbejdere med de rette kvalifikationer. Det er begrundet i, at medarbejdernes uddannelsesmæssige baggrund, kreativitet, samarbejdsevner og selvstændighed har stor betydning for virksomhedernes konkurrencedygtighed på det globale marked. Viden, kreativitet og efteruddannelse er også afgørende for den offentlige sektor, hvor kravene til effektivitet og ydelser er blevet skærpet. I den videnbaserede økonomi er virksomhederne ofte mere afhængige af medarbejderne end omvendt. Virksomhederne må derfor - for at kunne omstille sig til den globale økonomiske konkurrence - i større omfang end før indrette og lokalisere sig efter medarbejdernes ønsker. Dette får betydning for mange virksomheders valg af lokalisering.

Befolknings- og boligudvikling

Samtidig med ændringer i virksomheder og erhvervsstruktur er der sket væsentlige forandringer i befolkningens størrelse, sammensætning, levevis og bosætning. Gennem det 20. århundrede er Danmarks befolkning vokset fra 2½ million personer ved århundredets begyndelse til knap 5 millioner omkring år 1970. I de sidste tredive år har befolkningstilvæksten været mere beskeden.

Samtidig med at befolkningen er vokset, er det gennemsnitlige antal personer pr. husstand blevet meget mindre. I 1955 var der 3,1 person pr. husstand. I dag er der 2,1. Derudover er der en tendens til, at kernefamilien afløses af en mere diffus familiestruktur.

En stor del af den danske befolkning er gennem en lang årrække flyttet fra landet til byerne og i dag bor 85 procent af befolkningen i byerne. Mere end hver tredje bor i Hovedstadsregionen, og yderligere næsten 9 procent bor i byerne Århus, Odense og Aalborg.

Der er en tendens til, at dele af befolkningen ønsker at bo og arbejde mere bymæssigt. Det gælder en del af de yngre befolkningsgrupper, der udgør kernen i mange af de nye virksomheder. Men der er også børnefamilier, midaldrende par og enlige samt pensionister, som finder det attraktivt at bo og arbejde i de centrale bydele, hvor der er butikker og andre byaktiviteter.

Prognoser for befolkningens udvikling viser en jævn fremgang i de kommende år. Den egentlige befolkningsvækst skyldes nettoindvandring. Prognoser for befolkningens alderssammensætning viser, at den største tilvækst ligger i aldersgruppen over 67 år. Børnetallet vil ifølge prognosen vokse tilstrækkeligt til, at de 0-19 åriges andel af den samlede befolkning vil forblive den samme. Derimod forventes de erhvervsaktive personers andel af den samlede befolkning at blive mindre.

De demografiske forskydninger kombineret med ændret levevis har betydet og vil fortsat betyde store forandringer i situationen på boligmarkedet, hvor f.eks. langt flere bor alene end tidligere. Dertil kommer at den statslige boligpolitik - gennem støttet byggeri og boligrelaterede skattesubsidier - sammen med en generel velstandsstigning siden begyndelsen af 1960'erne har fremmet udviklingen mod større og større boligareal pr. indbygger.

Boligbestanden i Danmark er i dag præget af, at der fra begyndelsen af 1960'erne til slutningen af 1970'erne blev bygget et meget stort antal boliger - gennemsnitligt mere end 35.000 årligt. I den periode blev der især bygget mange parcelhuskvarterer og store etageboligområder - sidstnævnte oftest med almene boligforeninger som bygherrer. Det sætter i dag sit præg på byerne, hvor parcelhuskvarterer udgør en stor del af det samlede byareal. Væsentlige dele af de almene bebyggelser står i dag med en række sociale problemer, som regeringen forsøger at rette op på med en helhedsorienteret bypolitisk indsats. Samtidig er boligerne opført før 1960 i de ældre byområder ofte utilstrækkelige i kvalitet og størrelse. Som eksempel på en forstærket bypolitisk indsats kan nævnes, at By- og Boligministeriet forbereder en arkitektkonkurrence om forstadens problemstillinger.

Det er væsentligt, at en fremtidig bypolitik forholder sig til, hvad de kommende års befolkningstilvækst, forskydningerne i alderssammensætning, mindre hustandsstørrelser og ændret livsstil vil betyde for boligbehovet. Med en forventet stigning i befolkningstallet på mere end ½ million i løbet af de næste 30 år er det klart, at der er et behov for nyt boligbyggeri.

Boligbehovet vokser altså og det skifter også karakter. Borgerne stiller både nye krav til boligernes størrelse og beliggenhed og til byens indretning og tilbud. Et af kravene til det fremtidige boligbyggeri er derfor, at der må ske en differentiering af boligformer- og størrelser.

Gennem 1990'erne har boligbyggeriet ligget på ca. 17.000 boliger om året. Niveauet forventes at være det samme i de kommende år. De senere års udvikling i ejendomspriser og salgspriser for fast ejendom viser en relativ kraftig stigning for boliger i de centrale dele af byerne, en udvikling som viser, at det aktuelle boligudbud med en meget stor andel parcelhuse ikke løser efterspørgslen efter boliger fra alle befolkningsgrupper.

Tendensen til at dele af befolkningen ikke blot arbejder, men også ønsker at bo bymæssigt betyder, at der er behov for nye boliger i de centrale bydele som f.eks. byhuse.

Mange serviceerhverv kan lokaliseres side om side med boliger, rekreative arealer og fællesanlæg, og de kan placeres i bymæssige bebyggelser frem for i ekstensivt udnyttede industrikvarterer. Den type virksomheder kan sammen med opførelse af nyt boligbyggeri, bidrage til at udvikle en mere mangfoldig og sammenhængende by. Hvis de nye typer virksomheder ligger tæt på andre virksomheder og på boliger, kan der blive bedre mulighed for kollektiv trafikbetjening. Det kan bidrage til en mere bæredygtig byudvikling.

Udvikling af den mangfoldige by

Regeringens bypolitiske redegørelse fastslår, at det er en overordnet politisk målsætning at sætte velfærden, levevilkårene og livskvaliteten i byerne i centrum. Der skal gøres en målrettet indsats for at forbedre forholdene i de belastede byområder, ligesom der skal sikres en bæredygtig vækst i byerne - erhvervsmæssigt, miljømæssigt, kulturelt og socialt.

Redegørelsen opstiller det som et mål at fremme udviklingen af mere integrerede bysamfund, hvor private og offentlige initiativer spiller sammen, og hvor hvert byområde rummer muligheder for forskellige befolkningsgrupper. Der skal skabes gode betingelser for et konstruktivt samspil mellem de mange sammenhængende aktiviteter, der gør byen til et godt sted at bo, arbejde og leve.

Den generelle erhvervsudvikling medfører, at byerne i stigende grad konkurrerer indbyrdes om placeringen af nye virksomheder eller udvidelsen af eksisterende virksomheder. Virksomhederne på deres side lægger vægt på, at byerne har faciliteter, som gør det muligt at tiltrække og fastholde kvalificerede medarbejdere. Det stiller krav om et boligmarked med attraktive boliger, bynære rekreative arealer, gode børneinstitutioner og skoler, transportmuligheder der sikrer tilgængelighed og mobilitet.

Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt alene at skabe det materielle grundlag med boliger, arbejdspladser, institutioner og transportmuligheder for at få det gode byliv til at udvikle sig. Kultur og fritidsaktiviteter for alle aldersgrupper kan bidrage til at øge bylivets kvalitet ved at skabe fristeder for de mennesker, der bor og arbejder i byen.

Fritids- og kulturområdet kan i den forbindelse spille en selvstændig og afgørende rolle som et element i byplanlægningen, og bør i højere grad tænkes ind i forbindelse med udbygning eller omdannelse af bolig- og erhvervsområder og i forbindelse med infrastrukturanlæg. Det er vigtigt for byens attraktivitet, at de offentlige rum udformes med vægt på kvalitet, og på en måde, så de kan danne ramme om forskellige aktiviteter.

Fritids- og kulturområdet har sin egen særlige værdi og kan sammen med andre politikområder bidrage til udviklingen af attraktive og mangfoldige byer.

Revitalisering af ledigblevne arealer

Byarealer, som er blevet ledige, giver mulighed for at udvikle en integreret, mangfoldig og levende by. Hvis arealerne ligger uudnyttede hen, er det samtidig en ringe udnyttelse af samfundets arealressourcer og investeringer i bl.a. infrastruktur og kollektiv trafikbetjening. Målet for at omdanne disse arealer er at gøre byen mere attraktiv for borgere såvel som for virksomheder og sikre byens dynamiske udvikling ved bl.a. at tiltrække nye investeringer.

Selvom der er stor interesse i at udvikle de ledigblevne arealer kan en genanvendelse have lange udsigter. Hovedproblemet er, at arealerne ofte ikke er frigjort fuldstændigt og samtidigt. Der vil i mange tilfælde være en eller flere virksomheder tilbage på arealet. Selvom disse virksomheder er miljøgodkendte og fortsat er lønsomme, kan de være en miljøbelastning for omgivelserne, hvilket gør det vanskeligt at lokalisere andre byfunktioner på nabogrunde. Tilbageblevne virksomheder kan i årevis forhindre eller vanskeliggøre en omdannelse til anden funktion.

Jordforurening er også i mange tilfælde en barriere for omdannelse. Den nye jordforureningslov tilskynder til at bevare den hidtidige arealanvendelse. Loven indebærer, at der ikke er krav om at rydde overfladeforurening op ved byggeri på erhvervsjendomme, medmindre arealet ønskes anvendt til boligbyggeri eller anden miljøfølsom anvendelse eller ligger på arealer, der er udpeget til vandforsyning. Jordoprydning af arealer til miljøfølsomme anvendelser forudsættes finansieret af bygherren. Skift i anvendelsen af arealer fra erhverv til rekreation, institutioner og beboelse kan derfor vanskeliggøre en omdannelse. Kommunerne har med den nye jordforureningslov mulighed for at rydde op på en kortlagt forurennet grund for egne midler. Det er i dag ikke muligt at vurdere, i hvilket omfang det vil ske.

Udover jordforurening kan der være tale om vanskelige funderingsforhold eller behov for udbygning af den tekniske infrastruktur og investeringer i områdets vej- og stianlæg. Komplekse ejerforhold med opdelte matrikelstrukturer og utilfredsstillende vejadgang kan også komplicere omdannelsen og øge omkostningerne til byggemodning.

Til trods for sådanne barrierer og omkostninger kan omdannelsen i nogle tilfælde finde sted på markedsvilkår uden behov for tilførsel af kapital udefra. Det drejer sig fortrinsvis om byer, som er inde i en positiv erhvervsudvikling, og hvor de ledigblevne områder ligger attraktivt og der-

med kan få en relativ høj fremtidig grundpris, der kan finansiere en omdannelse.

Andre områder ligger i byer og bydele, hvor mulighederne for at tiltrække investeringer er mindre, og hvor omkostningerne til bygge- og bymodning er af en størrelse, som vanskeliggør en omdannelse på markedsvilkår. Derudover kan uvished om omfanget af jordforurening samt omkostningerne til bygge- og bymodning betyde, at investorer undlader at gå ind i omdannelsesprojekter, og at ledige arealer ikke bliver genanvendt.

Der kan også være situationer, hvor der er investorer til at genanvende de ledige arealer, men hvor en ny anvendelse vil forudsætte investeringer - kommunale og/eller private - i infrastruktur uden for det område, som aktuelt er under omdannelse.

Kommuner og andre involverede har efterlyst virkemidler til at fremskynede omdannelsesprocessen i de situationer, hvor markedskræfterne ikke er tilstrækkelige til at overvinde det konkrete samspil af barrierer. Først og fremmest må sådanne virkemidler sigte på at reducere den økonomiske usikkerhed, der er ved at håndtere forskellige grader af forurening og afvikle eksisterende resterhverv mv. på en hensigtsmæssig måde.

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg foreslår, at der skabes lovhjemmel om udpegning af 'særlige byomdannelsesområder'. Udvalget forudsætter, at det er kommunalbestyrelsen, der tager stilling til, hvilke områder i kommunen der udpeges til særlige omdannelsesområder.

Udvalget foreslår at overveje grundlaget for at oprette udviklingsselskaber eller omdannelsesselskaber med henblik på at tilvejebringe relevant lovgrundlag mv. Det skal herunder overvejes, på hvilke vilkår et selskab kan etableres, samt hvilke opgaver selskabet varetager.

Udvalget anbefaler endvidere, at der søges en ændring af de lovgivningsmæssige rammer vedrørende kommunalt salg af fast ejendom, så der bliver mulighed for at fremrykke udbudsdelen til projektfasen med optionsadgang på overtagelse af arealet.

Derudover foreslår udvalget, at der skabes mulighed for offentlig lånegaranti eller offentligt tilskud fra en eller flere statslige puljer til dækning af et eventuelt omdannelsestab.

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg foreslår endelig, at der søges tilvejebragt lovhjemmel til efter ensartede regler at pålægge investorer at bidrage til at finansiere udgifter til de nødvendige infrastrukturinvesteringer i byomdannelsesområder.

Samlokalisering af virksomheder med andre funktioner

Kommunerne har forskellige mål for deres langsigtede planlægning og udvikling. Den konkrete anvendelse af arealer, der er blevet ledige, skal derfor ses på baggrund af de lokale mål. Genanvendelsen af arealerne vil også afhænge af byomdannelsesområdernes størrelse, beliggenhed og tilgængelighed. Nogle kommuner vil primært have behov og mulighed for at anvende arealerne til rekreative anlæg, boliger og institutioner, mens andre vil prioritere erhvervsbyggeri. I mange tilfælde vil det dog være ønskeligt og muligt at samlokalisere forskellige funktioner inden for et enkelt byomdannelsesområde.

Som tidligere beskrevet vil der ofte være en eller flere tilbageværende virksomheder i byomdannelsesområderne. Det kan medføre, at området fortsat reserveres til erhvervsformål for at reducere potentielle miljøkonflikter. Det kan forhindre udviklingen af en mere mangfoldig by med en blanding af funktioner.

Udgangspunktet for at samlokalisere forskellige funktioner er, at miljøfølsomme anvendelser som f.eks. boliger ikke belastes udover de vejledende grænseværdier for støj, virksomhedsstøj og trafikstøj. Om en given funktion kan samlokaliseres med andre funktioner må vurderes i forhold til de enkelte funktioners miljømæssige belastning og følsomhed. Der vil følgelig være relativt snævre grænser for, hvilke typer virksomheder såvel som omfanget af virksomheder, der kan placeres i boligområder.

Samlokalisering af virksomheder med andre funktioner kræver nøje planlægning, hvor der tages højde for gældende vejledninger om virksomheders belastning af omgivelserne med støj, luftforurening, lugtgener, vibrationer mv. For mange af de nye service- og videnbaserede virksomheder vil det være transport, som er den kritiske faktor. Derfor må der lægges stor vægt på transportens betydning for et områdes miljøbelastning. Virksomhedernes miljøbelastning forudsættes vurderet, når det overvejes at placere erhverv i eksisterende byområder og indpasse boliger i byomdannelsesområder, hvor der ligger enkelte tilbageværende virksomheder.

I nogle tilfælde ønsker kommunen, at ledigblevne arealer anvendes til boligformål selv om tilstedeværelsen af enkelte virksomheder forhindrer en sammenhængende omdannelse. For at imødekomme ønsket om at blande funktioner og igangsætte en omdannelsesproces kan det være nødvendigt at acceptere en midlertidig, mindre overskridelse af de vejledende støjgrænser for nyopførte boliger. Overvejelserne om midlertidig overskridelse af støjgrænserne forudsættes ikke at komme på tale i områder med vedvarende høj støjbelastning fra eksisterende jernbaner og større veje.

Målet er, at der efter en overgangssituation opnås en mindskelse af den miljømæssige belastning. Det kan ske ved, at virksomhederne flytter eller gennem en reduktion af virksomhedernes miljøbelastning. Der bør indgås aftaler mellem kommunen og de støjende virksomheder om begrænsning af støjbelastningen. Aftalerne effektueres ved at revidere miljøgodkendelsen senest fire år efter, at aftalen er indgået.

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg anbefaler, at der udarbejdes en vejledning om, hvordan støjhensyn i større omfang kan inddrages i planlægningen. Vejledningen bør omfatte såvel trafikstøj som virksomhedsstøj. I vejledningen bør det på baggrund af de senere års erhvervs- og trafikudvikling vurderes hvilke typer af erhverv, der kan integreres med boligområder og lignende.

Udvalget anbefaler endvidere, at det overvejes, hvorledes der i en overgangssituation i et særligt byomdannelsesområde kan accepteres en mindre, midlertidig overskridelse af de vejledende støjgrænser for nyopførte boliger, i perioden indtil omdannelsen er gennemført.

Endelig foreslår udvalget, at der udvikles værktøjer, der gør det muligt i kommunens planlægning at inddrage forhold vedrørende boligernes eksterne støjbelastning fra virksomheder og trafik.

Blanding af funktioner og investering i boligbyggeri

De ledigblevne arealer kan som udgangspunkt anvendes til forskellige formål som f.eks. rekreative anlæg, institutioner, erhverv eller boliger. Der er imidlertid en række økonomiske barrierer for investeringer i nyt boligbyggeri og i forhold til anlæg af f.eks. rekreative områder. Der er derudover nogle økonomiske og holdningsmæssige barrierer for at blande funktioner i samme ejendom eller bebyggelse.

Opførelse af boliger og anlæg af rekreative områder forudsætter en højere grad af jordrensning, end hvis arealet fortsat anvendes til erhverv. Etablering af rekreative arealer udgør i sig selv en økonomisk barriere for kommunerne, da der er tale om en udgift, som ikke modsvares af indtægter. Mens udgiften til jordrensning ikke hindrer omdannelse til boligformål, når arealerne ligger attraktivt og har et relativt højt fremtidigt leje potentiale, er udgiften til jordrensning en barriere for investeringer i nyt boligbyggeri i mindre attraktive områder.

Boligmarkedet i Danmark er opdelt. Der er et forskelligt lovgrundlag, forskellige grader af offentlige subsidier og forskelligt huslejeniveau. De aktuelle økonomiske incitamenter til at opføre nyt, understøttet udlejningsbyggeri gør, at institutionelle investorer eller private ejendomsselskaber i hovedsagen afholder sig fra investering i udlejningsbyggeri. Dette skyldes dels konkurrencen fra boliger, der under én eller anden form subsidieres - det støttede byggeri, byfornyede boliger, andelsboliger, den gamle udlejningsboligmasse samt ejerboliger - dels de nuværende afskrivningsregler for nyt udlejningsbyggeri. Nyt boligbyggeri består i stedet primært af parcelhuse og tæt, lavt byggeri i forstæder og i mindre byer.

De forskellige regler om udlejning, afskrivning og beskatning opleves i praksis som en barriere for at blande erhverv og boliger i samme ejendom eller bebyggelse. Derudover afholder støjgener fra varetransport samt forskelle i døgnrytme og i brugen af de private friarealer i mange tilfælde investorer og bygherrer fra at blande funktioner i samme ejendom eller bebyggelse. Holdningen er ofte, at blandet byggeri alene kan lade sig gøre i de ældre strøggader, hvor der er tradition herfor. De samlede barrierer medfører, at boliger og erhverv placeres i adskilte bygninger eller i mange tilfælde i adskilte områder både ved byggeri på centralt beliggende arealer og ved forstadsbyggeri.

Forudsætningen for den blandede og mangfoldige by er, at der bygges nye, forskellige boligtyper og at funktioner blandes i samme ejendom eller bebyggelse. Samtidig bør det undersøges, om der er mulighed for at tilvejebringe økonomiske incitamenter til investering i nyt udlejningsbyggeri til boligformål.

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg foreslår, at mulighederne for at fremme en blanding af boliger og erhverv i samme ejendom eller bebyggelse undersø-

ges, samt at der sker en afklaring af barrierer i forhold til at forenkle og samordne eksisterende regelsæt.

Udvalget finder, at barrierer for etablering af erhverv i almene boligområder bør søges overvundet bl.a. ved at gøre det muligt for almene boligorganisationer at udleje erhvervsareal. Udvalget opfordrer samtidig til, at den eksisterende mulighed for frasalg til erhvervsformål udnyttes.

Mangfoldighed i eksisterende boligområder

Byernes ældre, centrale dele består ofte af en blanding af boliger, detailhandel, liberale erhverv og andre byfunktioner i en oftest velfungerende blandet mangfoldighed.

Mange andre byområder og bydele - især bydele opført efter anden verdenskrig - er kendetegnet ved en høj grad af ensartethed og enkelte, dominerende byfunktioner. Det gælder ikke mindst de store almene boligbebyggelser og parcelhusområder fra 1960'erne og 1970'erne. Bebyggelserne er udtryk for tidens målsætning om at adskille erhvervs- og boliganvendelse, og er samtidig udtryk for den tids arkitektoniske og planmæssige forestillinger om gode bovilkår.

Udviklingen af ensartede byområder med en enkelt dominerende funktion afspejler efterkrigstidens samfundsudvikling, hvor forurenende virksomheder skabte en planlægningstradition, hvor arealer oftest blev forbeholdt til enten erhvervsformål eller boligformål.

Derudover er adskillelsen af bolig- og erhvervsfunktioner - således at de ikke opføres i samme bygning, ejendom eller bebyggelse - begrundet i en række økonomiske og holdningsmæssige barrierer som nævnt ovenfor.

Mangfoldigheden i eksisterende boligområder kan øges ved at blande bolig- og ejerformer og ved at indpasse erhverv. Indpasning af nye funktioner og boligformer i eksisterende boligområder kan på den måde være med til at tilgodese befolkningens ændrede boligbehov og præferencer.

I dag er der i store dele af de almene bebyggelser brug for en helhedsorienteret indsats og omdannelse. Indpasning af erhverv i nogle af de store almene bebyggelser kan medvirke til at skabe mangfoldighed og bringe arbejdspladser til lokalområdet. De gældende regler for at nedlægge og sælge

almene lejligheder til erhvervsformål eller til andre ejerformer vanskeliggør imidlertid i praksis en sådan omdannelse.

Parcelhuskvartererne udgør en relativ stor del af boligbyggeriet siden 2. verdenskrig. Disse kvarterer rummer på langt sigt muligheder for fortætninger, f.eks. ved at om- og sammenbygge enkelte boliger til bofællesskaber for unge for ældre.

For at overvinde eventuelle holdningsmæssige barrierer for udvikling og byggeri af nye boligtyper bør der tilvejebringes en eksempelsamling af forskellige boligtyper, dels byboliger der kan indgå i de ældre byområder, dels boliger der kan indpasses i de eksisterende parcelhusområder.

Udvalget foreslår endvidere, at der arbejdes på at introducere nye ejerformer i almene bebyggelser. Udvalget foreslår således, at der skabes muligheder for større medejerskab inden for den almene boligs rammer i form af medejerboliger og udvidet råderet.

Endelig foreslår udvalget, at der tages initiativ til at gennemføre forsøg og indhente erfaringer med omdannelse af almene boliger til andre ejerformer i et antal udsatte almene boligområder som led i bestræbelserne på at modvirke yderligere segregering.

Bæredygtig byudvikling

Gennem årtier har det været et hovedspørgsmål, om byerne skulle udvikles ved at inddrage nyt land til byvækst eller om videreudviklingen af byerne i større udstrækning skulle ske ved at investere i og revitalisere de eksisterende byområder.

I dag findes begge udviklingsspor i stort set alle byer. Den centrale udfordring i byudviklingen er derfor at finde den rette balance mellem at inddrage nyt land og at revitalisere ældre områder, der er blevet ledige.

På den ene side kan ensidig fokus på en udvikling af byerne gennem inddragelse af nyt land rumme fare for arealspild, mere spredt bebyggelse og overforbrug af midler til ny infrastruktur. En sådan udvikling kan fremme afhængighed af biler i hverdagen, mindske mulighederne for at afvikle en del af trafikken gående eller cyklende samt vanskeliggøre en miljømæssigt og økonomisk fornuftig kollektiv trafikbetjening. Hertil kommer, at opbygningen af nye byområder er en irreversibel proces, som begrænser fremtidige generationers dispositioner ud fra andre miljømæssige kriterier.

På den anden side kan en udvikling af byerne, der alene er fokuseret på at fortætte byen, øge koncentrationen af mennesker og aktiviteter i en udstrækning, som kan belaste nærmiljøet væsentligt.

Løsningen af byens miljøproblemer må ske ved forureningskilderne dvs. biler, busser, spildevandsanlæg, virksomheder mv. Initiativer til at udvikle renere produktionsprocesser og indføre miljøstyring i virksomhederne har betydning for, hvordan de fysiske strukturer kan omdannes. For eksempel behøver virksomheder, der har indført renere teknologi ikke nødvendigvis længere blive placeret i særlige industriområder.

Ændringerne i erhvervsstrukturen giver nye muligheder for at lokalisere virksomheder i de eksisterende byområder. Her vil det være nødvendigt til stadighed at afveje ønsket om en tæt og levende by med den øgede miljøbelastning, der kommer med fortætningen.

Anvendelsen af arealer til byformål

Der er flere årsager til, at der stadig er en temmelig stor rummelighed i byzonen og derfor også relativt billige grunde. De første store arealudlæg i byudviklingsplanerne blev fastlagt under højkonjunkturen omkring 1970,

hvor en meget stor andel af boligbyggeriet var parcelhuse. Efter 1980 skete der en gradvis reduktion af byggeriet, og inden for boligsektoren en forskydning fra parcelhusbyggeri til tættere bebyggelsesformer.

Erhvervsudviklingen har betydet, at der er sket en reduktion af industribyggeriets andel af erhvervsbyggeriet, mens en stigende andel anvendes til serviceerhverv. Serviceerhverv kan i højere grad end industribyggeri placeres i etagebyggeri, og har samtidig et væsentligt lavere arealforbrug pr. ansat end industrierhverv. Det indebærer, at det samlede arealforbrug og arealbehov reduceres.

Endvidere har forudsætningen om, at den overvejende del af byggeriet vil blive etableret på hidtil ubebyggede arealer i stigende grad vist sig ikke at holde stik. Omstruktureringen inden for de eksisterende erhverv har medført, at mange ældre erhvervsbygninger forlades og genanvendes til en mere intensiv anvendelse, eller at ældre områder ryddes til fordel for nyt intensivt byggeri. Med den fortsatte forskydning mod serviceerhverv og miljøtilpasset produktion vil en voksende del af erhvervsbyggeriet kunne finde sted på eksisterende byarealer.

Forskydninger i erhvervsstrukturen har samlet betydet, at den rummelighed til måske 35-40 års byggeri, man havde i begyndelsen af 1970'erne har kunnet række til en længere årrække. Ikke desto mindre har der siden - på trods af lovgivningens 12 års bestemmelse - fundet betydelige nyudlæg sted.

Det samlede byzoneareal er i Danmark i dag ca. 2.500 km² eller ca. 6 procent af Danmarks areal. Boligområderne fylder ca. 50 procent af det samlede byzoneareal, erhvervsområderne ca. 20 procent, de blandede bolig og erhvervsområder ca. 5 procent og arealer udlagt til offentlige formål ca. 25 procent (incl. arealer til trafik anlæg).

Det løbende erhvervs- og institutionsbyggeri medfører kun i en vis udstrækning inddragelse af ubebyggede arealer. F.eks. regner Hovedstadsregionens Statistikkontor med, at der i 1998 i medfør af gældende planer er en rummelighed på ca. 13 mio. m² etageareal på delvis bebyggede arealer og i forbindelse med byomdannelse, mens der er en rummelighed på ca. 23 mio. m² på ubebyggede kommuneplanlagte arealer. I alt er der plads til 36 mio. m² etageareal til erhvervsformål eller institutionsformål. I perioden fra 1988 til 1999 blev der i Hovedstadsregionen årligt opført ca. 0,6

mio. m² institutions- og erhvervsetageareal eller mindre end 2 procent af de samlede byggemuligheder.

En undersøgelse iværksat af Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg viser, at i kommunerne Odense, Aalborg, Vejle og Århus blev mellem 45 og 70 procent af periodens erhvervsbyggeri placeret på delvis bebyggede arealer og 30-55 procent på ubebyggede arealer (jf. bilag 9).

På landsplan er der en erhvervsrummelighed på godt 20 år og en boligrummelighed på 5-7 år på eksisterende byzonearealer. Dertil kommer rummeligheden på kommuneplanlagte landzonearealer, hvor der skønnes at være en erhvervsrummelighed på yderligere 20 år og en boligrummelighed på ca. 15 år.

Det vil normalt være ønskeligt, at kommuneplanens hovedstruktur indeholder overvejelser om en byudvikling, som peger ud over en 12-årig planlægningsperiode. Omvendt vil det på baggrund af de store arealudlæg i mange kommuner være ønskeligt, at der i kommuneplanlægningen lægges mere vægt på en rækkefølgeplanlægning.

Rækkefølgeplanlægningen skal ikke indebære en meget detaljeret rækkeangivelse, men en angivelse af, hvilke arealer, der har en høj prioritet - og hvor en udbygning vil blive fulgt op af kommunale investeringer i by- og byggemodning - hvilke arealer, der vil have en middel prioritet, samt hvilke arealer, der først på længere sigt kommer i spil til en byudvikling.

Rækkefølgeplanlægningen bør inddrage større ledige arealer i de ældre byområder, så kommuneplanen kan fastlægge en samlet strategi for byudviklingen og byomdannelsen.

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg foreslår et arealeftersyn i kommunerne med en gennemgang af byggemulighederne i de ældre byområder samt på de ubebyggede kommuneplanlagte arealer i byzone og i landzone.

Udvalget finder det ønskeligt med en prioritering af byudviklingen med rækkefølgebestemmelser. Regler for en rækkefølgeplanlægning findes allerede i dag i planloven i forhold til inddragelse af nye byarealer. Udvalget foreslår derfor, at planloven ændres, så kommunerne også skal fastsætte rammebestemmelser om rækkefølgen for omdannelse af større arealer i de eksisterende dele af byen. Udvalget er i den forbindelse opmærksom på, at kommunalbestyrelsen skal tage stilling til behovet for revision af kommu-

neplanen hvert fjerde år, men at der også er muligheder for ændringer i planen i den mellemliggende periode.

Virksomhedernes miljøbelastning

For mange af de nye service- og videnbaserede virksomheder vil det være transport, som er den kritiske faktor for en lokalisering i den tætte by og i områder med boliger. Efterhånden som flere og flere fremstillingsvirksomheder indfører miljøstyring og miljøledelse vil det også her være transporten, som er den kritiske faktor for virksomheders miljøprofil.

Erhvervslokalisering i eksisterende byområder er ikke en garanti for, at medarbejderne har bolig i lokalområdet. Men en "grøn anvisningsret" kan forbedre muligheden for bosætning i nærheden af arbejdspladsen. En sådan ordning eksisterer bl.a. i bydelen Kgs. Enghave i København, hvor der i samarbejde med de lokale almene boligselskaber gives fortrinsret til de lokalt beskæftigede, der ønsker at bosætte sig i lokalområdets almene boliger.

For at reducere trafikken miljøbelastning bør persontransportintensive virksomheder lokaliseres på steder med gode muligheder for at anvende kollektiv transport, således at transporten afvikles uden gene for andre byfunktioner. Samtidig bør godstransportintensive virksomheder lokaliseres, hvor der er god adgang til det overordnede vejnet.

Omdannelse af industriområder til områder med serviceerhverv kan være problematisk, hvis arealet har en dårlig tilgængelighed i bystrukturen. Antallet af arbejdspladser stiger måske til det femdobbelte, når arealet skifter anvendelse. Afhængigt af den tidligere vare- og godstransport kan det pågældende område blive udsat for større trafikbelastning. Derfor bør byplanbestemmelser inddrage virksomhedernes samlede miljøbelastning, herunder trafikken.

Med transportens øgede betydning bliver det vigtigere med kommunale strategier for hensigtsmæssige nylokaliseringer, der bedst indfrir målet om en mere mangfoldig by og samtidigt gør det muligt at afvikle trafikken med mindst mulig miljøbelastning.

I Hovedstadsregionen er der i en del år arbejdet med stationsnærhedsprincippet, efter hvilket de persontransportintensive virksomheder forudsættes placeret relativt tæt på regionens stationer, således at de bedst muligt kan betjenes af det kollektive trafiksystem.

Erfaringer i Hovedstadsregionen er, at 10-25 procent af bolig-arbejdsstedsrejserne afvikles i bil til virksomheder, der ligger centralt i København. Med en placering ved en knudepunktstation i forstæderne vil 40-50 procent bruge egen bil, mens en placering, som ikke er stationsnær medfører en bilbenyttelse på 75-85 procent.

Mulighederne for at anvende af kollektiv transport bliver mindre med bystørrelsen. Men også i en række byer uden for Hovedstadsområdet vil det være relevant at overveje, hvor stor en del af transporten der kan afvikles med kollektive transportmidler. Cykeltrafikken har en stor rolle i pendlingen, og gode vilkår for cyklister må også inddrages. Overvejelserne bør omfatte spørgsmålet om, hvordan opbygningen af den fysiske hovedstruktur i byerne på længere sigt kan medvirke til en begrænsning af det samlede transportarbejde og styrke grundlaget for den kollektive trafik.

I de byer, hvor privatbilen forsat vil være det primære transportmiddel, er det vigtigt at samstemme overvejelser om den bedst mulige trafikafvikling med virksomhedernes lokalisering.

Hidtil er udviklingen af byernes fysiske struktur sket på grundlag af en byplanpraksis, der kun delvis har formået at tage højde for, at trafikens omfang vokser. Kommuneplanerne fastlægger i dag de enkelte områders anvendelse og tæthed, normer for parkeringspladser mv., men omfatter ikke profiler for arealernes transportkapacitet og tilgængelighed.

I forhold til miljølovgivningen tages i dag udgangspunkt i en inddeling af virksomhederne i forskellige miljøklasser, som angiver en hensigtsmæssig afstand mellem de pågældende virksomheder, til boliger og til andre funktioner, som alene er baseret på miljøbelastningen fra produktionen.

Inddragelse af transport i udviklingen og omstillingen af bystrukturen forudsætter, at miljøklassificeringen suppleres med virksomhedernes transportprofiler, som skal omfatte persontransport og godstransport samt mulige forbedringer ved f.eks. tekniske løsninger og ændret adfærd.

En kombination af virksomhedernes transportprofiler og arealernes tilgængelighedsprofiler kan bruges til at fremme et bedre bymiljø i byens enkelte dele. Afvejningen har også det formål, at der i udviklingen og omstillingen af byernes fysiske strukturer arbejdes på at fremme grundlaget for anvendelse af cykeltrafik og kollektiv transport samt bidrage til en mere effektiv afvikling af godstransporten.

Byerne har vidt forskellige forudsætninger for at opbygge fysiske strukturer, der kan nedbringe transportens belastning af miljøet. Alligevel vil det være en fordel, at de enkelte byer får mulighed for at sammenligne og hente inspiration i hinandens forsøg på at nedbringe transportbelastningen, f.eks. ved at gennemføre kommunal benchmarking.

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg foreslår, at der udvikles regionale og fælleskommunale lokaliseringsstrategier til at fremme udviklingen af bystruktur, som sikrer mobiliteten og begrænser unødigt biltransport.

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg foreslår, at der udvikles en kombineret areal- og virksomhedsklassifikation til hjælp for udmøntningen af lokaliseringsstrategierne i region- og kommuneplaner. Den kombinerede areal- og virksomhedsklassifikation har karakter af et værktøj til brug for udvikling af en bæredygtig bystruktur, hvor virksomheders transportbelastning og arealers transportkapacitet inddrages. Udvalget anbefaler, at udvikling af klassifikationen sker som et led i en revision af Miljø- og Energiministeriets håndbog om Miljø og Planlægning

Endelig foreslår udvalget, at der gennemføres kommunal benchmarking, hvorved de enkelte byer får mulighed for at sammenligne og hente inspiration fra hinandens forsøg på at minimere transportefterspørgslen og fremme den kollektive trafik.

Opbygning af viden om virksomheder

Det er naturligt, at kommunerne ønsker at være attraktive for nye virksomheder bl.a. ved at have et tilstrækkeligt udbud af arealer. Virksomhedernes krav imødekommes bedst, når de har mulighed for at vælge mellem flere forskellige steder i byen - eller mellem flere byer.

I takt med, at erhvervsstrukturen ændres og antallet af service- og videnbaserede erhverv stiger, indgår byernes kvaliteter med stigende vægt i virksomhedernes mulighed for at tiltrække og beholde veluddannede og kreative medarbejdere.

Ved at kombinere detaljerede kommuneplanoplysninger med statistiske oplysninger om virksomhedernes værditilvækst, omsætning, eksport, uddannelsesniveau for medarbejdere m.v. kan kommunerne øge kvaliteten af den service, som de kan give virksomhederne i deres lokaliseringsvalg. Det

kan være med til at give den enkelte by en skærpet profil i processen omkring virksomhedernes lokaliseringsvalg.

En øget viden om virksomhederne i bestemte planområder kan også anvendes til at knytte kommuneplanstrategierne tættere sammen med den lokale erhvervspolitiske indsats. For eksempel kan oplysninger om virksomhedernes omsætning og værditilvækst forskellige steder i byerne give et billede af, hvor kommunerne vil få mest ud af deres investeringer. Det kan indgå i kommunernes overvejelser om, hvilke arealer der skal have en høj prioritet i de næste års byudvikling og ikke mindst, hvilke investeringer der følger med de højt prioriterede byområder.

Viden om omsætning og værditilvækst forskellige steder i byerne kan også give input til, hvilken transport byens virksomheder vil skabe. Kombineret med oplysningerne om medarbejdernes bopæl og pendlingsmønstre kan det være med til at kvalificere planlægningen af den kollektive trafik samt opbygningen af distributions- og forsyningsfaciliteter.

Et øget samspil mellem kommuneplanstrategierne og den lokale erhvervs-politik kan i mange tilfælde bidrage væsentligt til, at byerne kan udvikle og fastholde værdifulde lokale rammebetingelser for kommunens virksomheder i den globale konkurrence.

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg foreslår, at landets kommuner i forbindelse med de regelmæssige opdateringer af deres kommuneplan fra centralt hold (Danmarks Statistik) modtager en fast pakke af oplysninger på subkommunalt niveau, f.eks. planområder, om kommunens virksomheder.

Forslagsbilag, mangfoldig by

Bilag 1. Revitalisering af ledigblevne arealer

Bilag 2. Støj hensyn i byplanlægningen

Bilag 3. Mangfoldighed i byens funktioner

Bilag 1

Revitalisering af ledigblevne arealer

Problemstilling

Der er gennem de seneste årtier sket en betydelig omstrukturering af dansk erhvervsliv, som har medført, at arealer og bygninger mister deres hidtidige funktioner både i de centrale bydele, og i industriområder i andre dele af byerne. Mange virksomheder i de ældre byområder ophører, eller flytter deres produktionsanlæg til nye lokaliseringer og bygningsanlæg. Det er nedlæggelsen af traditionelle fremstillingsvirksomheder som skibsværfter, jernstøberier, maskinfabriker, glasværker og offentlige anlæg som erhvervshavne, kaserner, godsbanearaler mv., der frigør byarealer og bevaringsværdige bygninger. De frigjorte arealer og bygninger kan genanvendes til serviceerhverv, eller en blanding af erhverv, med boliger og andre byfunktioner. Arealerne eller bygningerne er imidlertid ofte ubenyttede i en længere periode på grund af forskellige barrierer for deres omdannelse. I den udstrækning der findes alternative byggemuligheder i form af rigelige og billige grunde i byernes udkanter, vil incitamentet til omdannelse på disse arealer være yderligere mindsket.

Velbeliggende ledigblevne arealer udgør en positiv mulighed for byudvikling i mange byer. Hvis arealerne ikke udnyttes i byomdannelsen, er de et problem for byens dynamiske udvikling. Der skabes skår i bylandskabet, så udviklingen af en integreret, mangfoldig og levende by hæmmes. Endelig betyder et brakliggende område midt i byen, at samfundets ressourcer og investeringer i blandt andet infrastruktur og kollektiv trafikbetjening ikke udnyttes optimalt.

Problemstillingen vedrører ikke alene centralt beliggende erhvervsarealer. Der kan også være tale om industriområder fra midten af 1900-tallet, som delvis forlades af de hidtidige virksomheder, og hvor en intensiv anvendelse til serviceerhverv ikke er ønskelig på grund af arealernes beliggenhed i bystrukturen. Det kan f.eks. dreje sig om perifert beliggende erhvervsarealer i københavnske forstæder, hvor den fremtidige anvendelse måske snarere bør være ekstensive erhverv, boligformål og offentlige funktioner, herunder rekreative anlæg.

Barrierer

Et af problemerne kan være, at ledige arealer ikke frigøres fuldstændigt og samtidigt. Ofte ligger der enkelte velfungerende virksomheder tilbage, hvis tilstedeværelse kan forhindre eller vanskeliggøre en samlet omdannelse. Måske udgør de tilbageværende virksomheder desuden en miljøbelastning for omgivelserne. Det gør det vanskeligt at lokalisere andre byfunktioner i området.

De ledigblevne arealer kan rumme *jordforurening* af et betydeligt, men til dels ukendt omfang. Jordrensningssomkostninger vil afhænge af den fremtidige anvendelse, idet anvendelse til institutioner eller boliger forudsætter en jordrensning, som normalt betales af grundejeren.

Virksomhedsstøj kan være en barriere for en fremtidig blandet anvendelse af et område, hvis eksisterende virksomheder under afvikling har et for højt støjniveau i forhold til den ønskede fremtidige anvendelse.

Komplekse ejerforhold med opdelt matrikelstruktur og *vanskelig transporttilgængelighed* kan bidrage yderligere til usikkerhed om mulighederne for en fremtidig anvendelse.

Hvorvidt barriererne i den enkelte by har et sådant omfang, at de hindrer byomdannelse, vil afhænge af, hvor i byens geografi de ledigblevne arealer ligger, og hvordan den lokale efterspørgsel er. Erfaringen fra de sidste årtier viser, at barriererne og den dermed forbundne usikkerhed ofte afholder investorer fra at gå ind i omdannelsesaktiviteter, med mindre gevinstmulighederne er ekstraordinært gode. Arealerne kan derfor ligge hen i en årrække.

Hensynet til en mangfoldig og bæredygtigt byudvikling gør det ønskeligt at sikre, at en omdannelse inden for rammerne af kommunens planlægning kan finde sted i de situationer, hvor et samspil af barrierer ellers forhindrer det. Der mangler virkemidler, der kan reducere den økonomiske usikkerhed dvs. en buffer, der påtager sig den risiko, der kan være ved at håndtere forskellige grader af forurening, afvikling af resterhverv mv. på en hensigtsmæssig måde. Virkemidler kan inkludere særlige organisatoriske, finansielle eller områdemæssige foranstaltninger.

Eksisterende muligheder og virkemidler

Virkemidler til fremme af byomdannelse på ledigblevne arealer i byerne kan have flere former. I det følgende beskrives og diskuteres danske og udenlandske erfaringer. Der omtales selskabsdannelser og andre samarbejdsformer, kommunalt grundkøb og afholdelse af jordrensningsomkostninger, særlige planlægningsområder samt byfornyelseslovens muligheder. Spektret af eksisterende virkemidler rækker således fra uformelle samarbejder (partnerskaber) over almindelige kommunale virkemidler til lovbestemt statslig refusion af byfornyelsesudgifter.

Selskabsdannelser

Kommunalfuldmagten sætter overordnet rammerne for kommunernes aktiviteter, for så vidt som de ikke er fastlagt ved lov. Kommuner kan således indgå aftaler, der måtte være nødvendige for en forsvarlig og saglig drift af kommunen. Kommunerne må dog ikke medvirke til at levere ydelser, der også præsteres i den private sektor, ligesom kommunerne ikke må påføres en uacceptabel økonomisk risiko. Kommunernes dispositioner kan prøves ved domstolene og er genstand for tilsynsrådenes og Indenrigsministeriets tilsyn.¹

Der findes ikke lovgivning, der specielt sigter på oprettelse af selskaber, der skal fremme byomdannelse og fornyelse i ældre erhvervsområder. Der er imidlertid eksempler på, at kommuner indgår i selskabsdannelser. Således driver interessentskaber med amtslig og kommunal deltagelse f.eks. de rekreative områder ved Køge Bugt Strandpark og Hedeland i Københavns vestegn. Bortset fra disse - og områderne energiforsyning, renovation, genbrug og trafik - er kommunerne dog generelt tilbageholdende med at indgå i selskabsdannelser (interessentskaber, aktieselskaber, selskaber med begrænset ansvar).

Kommunernes muligheder for at indgå i selskabsdannelser er blandt andet reguleret af Lov nr. 384 (1992) om selskaber, hvis aktiviteter enten bygger på kommunal know-how eller omfatter salg til andre end kommuner. Kommunalfuldmagten gælder ikke for selskaber, der er stiftet under Lov nr. 384. Kommunen kan indskyde op til 10 mio. kr. i L384-selskaber, men der er eksempler på, at erhvervsministeren ved dispensation har tilladt op til 50 mio. kr. i indskud. Kommunen må ikke have majoritet i selska-

1 Se også Klint og Jørgensen (2000) *Omdannelse af ældre erhvervsområder – en redegørelse til regeringens Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg*, Forskningscentret for Skov og Landskab, marts 2000.

bet. Ved et selskabs stiftelse skal der være lige adgang for alle interesserede private parter til at deltage, dvs. at udbudsreglerne i både dansk og EU sammenhæng skal overholdes.

Fordelene ved at danne et aktieselskab er, at byomdannelsen kan blive mere forretningsorienteret, at kommunerne får mulighed for at komme ud over de begrænsninger, de årlige budgetter sætter, samt at de kan samarbejde på lige fod med private investorer og virksomheder. Betænkkelighederne vedrører bl.a. anvendelse af offentlige midler på forretningsmæssige områder. Når lovens muligheder ikke benyttes, kan det skyldes kommunernes manglende kendskab til loven. Desuden kan andre barrierer under alle omstændigheder gøre det så lidt økonomisk attraktivt at stifte et omdannelsesselskab, at hverken kommuner eller private investorer har forretningsmæssig interesse i det.

Partnerskaber

Der er eksempler blandt andet fra Esbjerg og Valby på, at kommuner indgår i partnerskaber, som de kendes fra især angelsaksiske lande. Der er ofte en flydende grænse mellem uformelle samarbejder og kontraktregulerede partnerskaber, hvor de sidste især kendes fra USA. Oprindeligt var partnerskaber foranlediget af et politisk ønske om privatisering og af bestræbelser på at begrænse de offentlige udgifter. Partnerskaber har dog siden udviklet sig til et væsentligt instrument i byomdannelse. Idéen er at samle lokale grundejere og andre interessenter for at opnå en synergieffekt, typisk mellem repræsentanter for det offentlige, erhvervslivet og organisationer i lokalsamfundet.

Det er til tider nødvendigt, for at få private investorer og interessenter involveret, at det offentlige bidrager økonomisk med en andel, hvis der er tale om arealer, hvor omdannelsen er kendetegnet af økonomisk usikkerhed.

Kommunal infrastruktur, grundkøb og byggemodning

Hvis et omdannelsesområde er opdelt på mange ejere, kan det fremme en omdannelse, hvis grundene samles under én fælles enhed, der kan koordinere og gennemføre omdannelsesprocessen. De private grundejere i et omdannelsesområde kan således have besluttet sammen at kontrahere med en operatør (f.eks. en privat entreprenør og tilknyttet investorgruppe), der står for den fysiske omdannelsesproces. Hyppigt vil en sådan operatør selv have erhvervet grunde i omdannelsesområdet med henblik på senere videresalg.

En kommune, der ejer infrastruktur eller har andre grundejerinteresser i et område, står imidlertid ikke frit til sammen med områdets øvrige grundejere at kontrahere med trediepart om gennemførelse af en nærmere bestemt omdannelsesopgave, men skal ifølge kommunestyrelsesloven § 68 forlods afholde en offentlig udbudsforretning, og skal (med visse undtagelser) indgå aftale med billigste tilbudsgiver.² Private investorer eller developere med ejerinteresser i området kan derved blive afskåret fra at udføre en omdannelsesopgave, og risikoen herfor vil ofte afholde dem fra at indgå i et gensidigt forpligtende samarbejde med kommunen om omdannelsens praktiske gennemførelse.

Det afskærer samtidig kommunen fra at få dækket en del af udgifterne til infrastruktur og byudstyr, der begge kan være ganske omfattende. I Danmark findes ikke, som f.eks. i Storbritannien og Norge, lovgrundlag eller en praksis, hvor investorer og developere kan pålægges at bidrage til f.eks. infrastruktur, medmindre der foretages tinglysning på den pågældende matrikel i forbindelse med en ejendomshandel. I stedet er det ikke ualmindeligt, at kommuner afholder betydelige udgifter til de nødvendige infrastruktur anlæg og anden by- og byggemodning i ældre byområder for at sikre, at en byomdannelse kommer i gang.

Det indebærer en risiko for kommunale fejlinvesteringer, hvis den forventede efterfølgende investorinteresse for omdannelsen udebliver eller først viser sig senere. Denne risiko for samfundsmæssige tab ville mindskes, såfremt kommunen fik muligheder for at pålægge investorerne at bidrage økonomisk til de nødvendige infrastrukturinvesteringer. Der mangler således generelt en hjemmel til at kommunen kan få dækket udgifter til infrastruktur også i de områder, hvor der er stor interesse fra private investorers side.

Omkostningerne til omlokalisering af virksomheder fra omdannelsesområdet såvel som til byggemodning og rensning af et områdes jord efter tidligere forurenende anvendelse kan i nogle tilfælde indebære så store udgifter, at projektet ikke lader sig gennemføre på markedsvilkår.

Kommunen har ganske vist mulighed for at købe hele omdannelsesområdet af de nuværende ejere eller eventuelt ekspropriere for at varetage en

2 Der er enkelte undtagelser fra udbudspligten. Der kræves ikke offentligt udbud ved salg til støttet byggeri, til andre offentlige myndigheder og til institutioner, som kommunen kan yde støtte til.

generel kommunal interesse.³ En sådan interesse kan f.eks. bestå i at sikre arealer til boligformål, til offentlige og rekreative formål eller til erhvervsbyggeri. Størrelsen af en sådan investering vil imidlertid normalt afholde eller forhindre kommuner fra at påtage sig denne opgave. I andre tilfælde er et kommunalt køb vanskeliggjort af, at en eller flere af de hidtidige private ejere ikke ønsker at sælge. I begge disse situationer vil omdannelsesprocessen først komme i gang ved introduktionen af nye aktører eller nye incitamenter.

Byomdannelsesudgifter i Ringkøbing, København og Odense

Byomdannelsesudgifter varierer meget afhængigt af lokale forhold, lige som det varierer fra kommune til kommune, hvad der regnes med. Eksemplerne nedenfor fra tre danske byer illustrerer forskellene i udgifter til omdannelse på tidligere industriarealer og viser også, at der er forskel på hvad omdannelse koster sammenlignet med ny byudvikling på bar mark.

Nordsøværftet i Ringkøbing

I 1997 lukkede en af Ringkøbing kommunes største virksomheder, Nordsøværftet. Skibsværftet har gennem sine 39 års levetid lagt beslag på hele det 19.000 m² store havneareal i inderhavnen og på en stor del af det 75.000 m² store erhvervsareal vest for havnen.

Ringkøbing kommune har afholdt udgifterne til oprensning og byggemodning af de 19.000 m² værftsareal. De beløber sig til henholdsvis 3.270.000 kr. og 8.232.600 kr. Prisen for byomdannelse på den indre del af havnen bliver dermed 605 kr./m². Oprydningen rummer udgifter til nedrivning, geotekniske undersøgelser, advokatbistand mv. Byggemodningen omfatter rådgivningshonorarer ved projektering af anlæg, samt selve etableringen af veje anlæg, pladser og stier.

9000 m² af det tidligere værftsareal er nu solgt til entreprenørfirmaet Skanska, der startede byggeri i maj måned 2000 umiddelbart efter kommunen havde færdiggjort byggemodningen. Vindmølevirksomheden Vestas har overtaget samtlige bygninger på den ydre del af havneområdet.

Havnestad i København

Havnestad bygges på Islands Brygge hvor tidligere Sojakagefabrikken lå. Grunden er derfor omfattende forurenet med tungmetaller, bl.a. kviksølv. Det anslås

3 Kommunen må ikke senere videresælge under markedspris. Kommunen kan imidlertid vælge et lavere købstilbud, hvis det er begrundet i saglige kommunale interesser, jf. bekendtgørelse af 20. juni 1991 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme § 6, stk. 2.

at det vil koste mellem 70 og 90 mio.kr. alene for at rense den 177.000 m² store grund. Med en bebyggelsesprocent på 110 forventes der opført i alt 195.000 m² etageareal, der bliver ligeligt fordelt mellem 1100 boliger og 2-3000 arbejdspladser. De samlede omkostninger til jordrensning, byggemodning mv. anslås til 225 mio.kr. Oprensningen alene vil dermed koste mellem 360 og 460 kr. pr m² etageareal, og den samlede omdannelse 1150 kr./m². I Havnestad udføres byomdannelsen uden offentlige tilskud. Det kan lade sig gøre, fordi salgspriserne for grunde ved Københavns havnefront er meget høje.

Odense Glasværk

I Odense kommune fører man en aktiv jordpolitik i de nye byområder, mens omdannelse i den eksisterende by normalt overlades til private. Dog er kommunen ofte involveret som støtte giver, koordinator, lejer eller køber af dele af et omdannelsesområde eller bygningerne.

Det er kommunens erfaring, at risici er større ved omdannelse end ved nye områder. Således er omdannelse væsentligt mere kompliceret og uforudsigelig både økonomisk og tidsmæssigt. Det sidste - tidsfaktoren - kan have væsentlig økonomisk betydning. Visse udgifter er derimod ofte større på bar mark end i eksisterende by. Udbygning af forsyningsnettet er kostbart på bar mark, især afledning af regn- og spildevand er dyrt at etablere. Ved forsyning inden for eksisterende bystruktur vil den type investeringer ofte ikke være nødvendige. Nedenstående eksempler viser udgifter ved to byomdannelsesprojekter på Odense Glasværk henholdsvis byggemodning i nye byområder.

Byomdannelsesudgifter Odense Glasværk, grundareal 25000 m², bebygget areal 20.000 m² etageareal. Udgifterne omfatter dels grundudgifter som nedrivning og afhjælpning af forurening, dels kommunale byggemodningudgifter som ombygning af veje og forbedring af forsyningsnet mv.

Grundudgift pr. m ² etageareal, kr.	Byggemodning pr. m ² etageareal, kr.	Byomdannelse i alt pr. m ² etageareal, kr.
325	87	322

Bar mark – eksempler på kommunale udgifter til byggemodning, der typisk omfatter adgangsvej og interne veje, belysning, kloakbidrag, udstykning mv.:
Parcelhusudstyknig (1998 priser) 90 kr./m²

Storparceller til tæt-lav byggeri (1999-priser) 63 kr./m²

Tietgen Byen erhvervsområde (kun overordnet byggemodning) (2000-priser) 29 kr./m²

Samlet er erfaringen, at omdannelsesprocessen fungerer tilfredsstillende i de tilfælde, hvor der, f.eks. i kraft af arealernes gunstige beliggenhed, er tilstrækkelige økonomiske incitamenter. Omvendt er der mange situationer, hvor det er ønskeligt, at kommunerne får bedre værktøjer til at fremme omdannelsesprocessen.

Byomdannelse i Nørresundby

Svovlsyre & Superphosphat-Fabrikken i Nørresundby, i folkemunde kaldt Syren, blev opført i 1915. Svovlsyreproduktionen ophørte i 1974. Produktionen af kunstgødninger fortsatte på Kemira Danmark til 1998. Planerne for Kemira grundens fremtidige anvendelse omfatter en blanding af byfunktioner med boliger, videnbaserede erhverv, institutioner samt kultur- og idrætsfaciliteter.

På grund af den tidligere svovlsyre- og gødningsproduktion er en del af området stærkt forurenet primært med tungmetaller. De påkrævede, ekstraordinære miljøforanstaltninger koster knapt 100 kr./m² grundareal. Bygningerne rives ned, bortset fra nogle enkelte. Fordelt på det samlede grundareal beløber nedrivningerne sig til ca. 125 kr./m² grundareal. På grund af de særlige jordbundsforhold nær fjorden kræver nybyggeri pælefundering. Det medfører en særlig ekstraomkostning på anslået 275-350 kr. pr. m² etageareal.

Den fremtidige anvendelse af arealet og de samlede omkostninger til oprensning af grunden, tilpasning og modernisering af infrastruktur, nedrivninger samt merudgifter til fundering fremgår nedenfor.

Arealanvendelse efter byomdannelse	hektar
Kemira, samlet grundareal	17,3
Blandet byggeri	10,1
Fjordpark	3,6
Grønne områder	3,6
Ekstraordinære byomdannelsesudgifter	mio.kr.
Ekstraordinære miljøforanstaltninger, ialt	16,7
Grønne områder og Fjordpark	9,1
Bolig- og Erhvervsområde	4,9
Veje, belægning, spor og kloak	2,7
Nedbrydning af bygninger	21,6

Udenlandske erfaringer med omdannelsesområder

Der findes mange udenlandske erfaringer, hvor byomdannelse på blandt andet tidligere havne- og industriarealer har fundet sted ved særlige selskabers mellemkomst. Fra *Storbritannien* kendes Urban Development Corporations, som inden for særligt afgrænsede områder får bemyndigelse og ansvar for planlægning og gennemførelse af byudviklingsprojekter, herunder opkøb, ekspropriation og salg af grunde.

I visse tilfælde er de første developere blevet tiltrukket ved at blive fritaget for ejendomsskat i de første 10 år samt ved gunstige afskrivningsregler. Et centralt element i de engelske byudviklingsprojekter har været, at udvikling af områdernes infrastruktur blev igangsat af staten med henblik på en videre udbygning baseret på privat kapital. Selv om der i en dansk sammenhæng kan være behov for en selskabsdannelse, er den engelske model næppe generelt brugbar, idet den strider mod kommunale myndigheders selvbestemmelse.

I Storbritannien kan investorer i forbindelse med udbygningen af et område pålægges at bidrage til investeringer i infrastruktur, betaling af planomkostninger og udviklingsomkostninger.

Noget tilsvarende kendes fra *Norge*, hvor man i en række projekter har benyttet udbygningsaftaler, der supplerer lokalplaner. Det sker for at regulere de retsforhold mellem kommunen og bygherre eller investor (developer), som ikke kan bindes op gennem planbestemmelser, særligt økonomiske spørgsmål. Udbygningsaftalerne har primært drejet sig om infrastruktur anlæg, typisk adgangsveje, men der har også været eksempel på, at en aftale har omfattet en privat investors betaling af byggeri af en børnehave.

Et norsk udredningsarbejde fra 1999⁴ har opsummeret erfaringerne med forskellige måder at organisere omdannelse og genanvendelse af eksisterende byarealer på. De særlige norske udbygningsselskaber kan være organiseret både som et offentligt/privat sameje, helt offentligt eller helt privat. De hidtidige norske erfaringer viser, at udbygningsselskaberne bedst anvendes til områder, hvor ejerforholdene er relativt ukomplicerede, dvs. hvor der er få ejere af areal og bygninger. Hvis der etableres en kommunal 'gennemføringsetat', som står for både køb, salg og leje af ejendomme, kræver det flere års udvikling før arbejdet bliver indtægtsgivende.

⁴ Jvf. www.byerhvervudvalg.dk

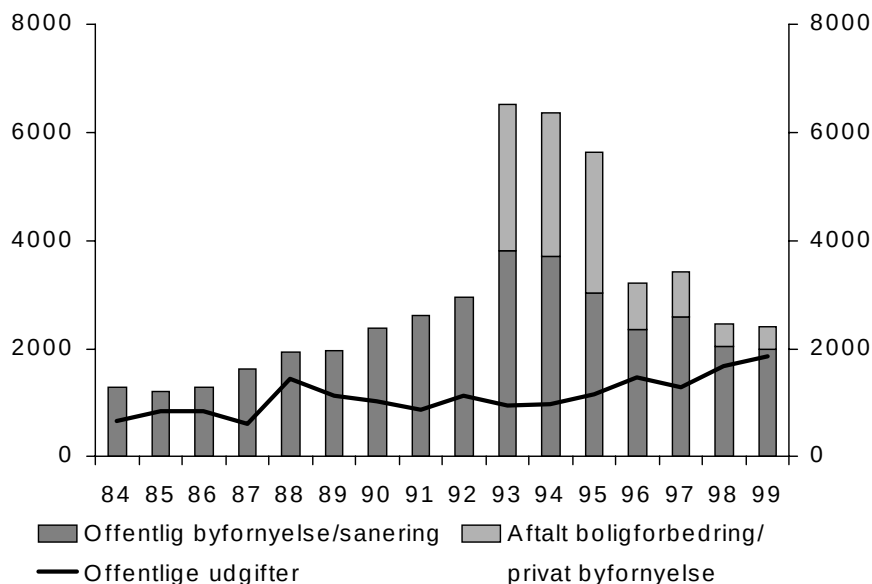
I Frankrig arbejdes med begrebet aftalt byudviklingsområde - *Zone d'Aménagement Concerté*. ZAC-områder kan oprettes efter initiativ fra en kommune til gennemførelse af byomdannelsesopgaver, som indebærer større fysiske forandringer og kræver offentlig medvirken. Godkendelse som ZAC-område sker af et uafhængigt nævn på grundlag af en speciel type lokalplan og en grov bebyggelsesplan, som fastlægger områdets afgrænsning, organisering, omfang af byggeri og områdets anvendelse, bygningernes placering, højde og anvendelse samt giver en oversigt over den nødvendige tekniske infrastruktur, tidsplan og finansieringsplan (PAZ, "Plan d'Aménagement du Zone"). Status som ZAC-område giver det gennemførende udviklingsselskab mulighed for at overtage jorden gennem ekspropriation og til en pris, som fastlægges ud fra områdets tidligere anvendelse et år før udpegningen til ZAC-område.

Byfornyelsesloven

I Danmark er der en historisk tradition for, at staten i betydeligt omfang støtter byomdannelse med særlig henblik på forbedring af boliger, dvs. byfornyelse. Noget tilsvarende gælder ikke for ledigblevne offentlige arealer og erhvervsarealer. I byfornyelsesloven pålægges kommunerne at medvirke til at skabe velfungerende byområder og forbedre levevilkår gennem en helhedsorienteret indsats rettet mod boliger, bygninger, friarealer samt boligsociale og områdemæssige forhold.

Ved begyndelsen af hvert år meddeler by- og boligministeren de enkelte kommunalbestyrelser en vejledende investeringsramme, inden for hvilken kommunalbestyrelsen kan påregne at opnå bindende tilsagn til byfornyelsesbeslutninger. I perioden 1990-1998 blev investeringsrammen fordelt med næsten halvdelen til København, en femtedel til Frederiksberg, Århus, Odense og Aalborg, en femtedel til 33 andre større bykommuner og de sidste godt 10 procent til de øvrige 237 kommuner. I 1999 blev investeringsrammen fordelt på de fire kommunegrupper med henholdsvis 34, 16, 21 og 30 procent.

Figur 1. Investeringsrammen til offentlig byfornyelse/sanering og aftalt boligforbedring/privat byfornyelse samt offentlige udgifter hertil, mio.kr., 1999 priser



Kilde: Finansministeriet (1999) *Mere Effektiv byfornyelse: En budgetanalyse*, side 33.

Note: I figuren er det de faktiske investeringsrammer, der er angivet.

Ved bygningsrenovering ydes der typisk 50 procent statslig refusion af byfornylesudgifterne, ved helhedsorienteret byfornyelse 20 eller 50 procent afhængigt af foranstaltningens art. Den overordnede styring af den offentligt støttede byfornyelse er knyttet til årlige investeringsrammer på finansloven. Den samlede ramme er i faste priser vokset fra under 1 mia. kr. i starten af 1980'erne til 2,4 mia. kr. i 1999 med et toppunkt på over 6 mia. kr. i 1993. Udviklingen i investeringsramme og faktiske offentlige udgifter i perioden 1984-1999 fremgår af figur 1.

Der har været øget politisk opmærksomhed rettet mod omkostningerne ved gennemførelse af byfornyelsen. By- og boligministeren fremsatte i oktober 2000 et forslag om ændring af byfornylesloven (L 60). Forslagets hovedindhold er at styrke effektiviteten på byfornylesområdet. Forslaget fremsættes blandt andet på baggrund af Finansministeriets budgetanalyse "Mere effektiv byfornyelse" fra 1999 og den efterfølgende debat.

Byfornyelse og erhvervsområder

Erhvervsbebyggelser kan omfattes af byfornyelsesloven med henblik på ombygning til boliger eller af hensyn til tilgrænsende beboelse. Loven omfatter også nedrivning af erhvervsbyggeri med henblik på etablering af fællesarealer til boliger samt, i begrænset omfang, nybyggeri af boliger til erstatning for nedrevne boliger eller erhvervsbygninger. Loven giver også mulighed for at yde tilskud til den nye leje ved udflytning af virksomheder fra byfornyelsesområdet, ligesom forundersøgelser der skal afklare forureningsomfanget kan få statslig støtte. Afhjælpning af forurening henvises til anden lovgivning.

Resultatet af de fleste byfornyelsesindsatser er, at antallet af virksomheder i et byfornyelsesområde reduceres. Det sker typisk som følge af udsanering af mindre virksomheder og baggårdserhverv for at skaffe større rekreative fællesarealer. Ældre boliger kan nedrives med samme begrundelse. I perioden 1992-98 blev der nedrevet knapt 150.000 m² erhvervsareal efter byfornyelsesloven. Loven har dermed - intentionelt - medvirket til at fremme, at førhen blandede områder i et vist omfang er blevet monofunktionelle.

Med indførelsen af kapitlet om helhedsorienteret byfornyelse er lovens formålsbestemmelser blevet udvidet noget, således at der kan gives støtte-tilsagn inden for en ramme på 150 mio. kr. til en mere helhedsorienteret indsats. Det er stadig lovens hovedformål at forbedre nedslidte boliger og det anslås i 1999, at der fortsat er 170.000 boliger med grundlæggende installationsmangler mv.

Forslag om 'særlige byomdannelsesområder' og -selskaber

For at stimulere byudvikling på ledigblevne arealer, der ikke kan omdannes på markedsvilkår, foreslår Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg, at der skabes lovhjemmel til udpegning af 'særlige byomdannelsesområder'. Det kunne f.eks. ske ved en udvidelse af byfornyelsesloven, eller via en ny selvstændig lovgivning. Udvalget ser dette forslag som en nydannelse, idet gennemførelsen af byomdannelsen sker i et samarbejde parterne imellem.

Ved særlige byomdannelsesområder forstås større byarealer,

- hvis tidligere anvendelse er ophørt helt eller delvist,
- hvis arealanvendelse ønskes ændret, typisk fra erhvervsformål eller offentlige formål til blandede formål, der vil bidrage til en bæredygtig og mangfoldig byudvikling,

- hvis omdannelsesproces ikke kan foregå på rene markedsvilkår som følge af en eller flere barrierer (jordforurening, støj fra virksomheder mv., matrikelskel, behov for infrastruktur etc.), men forudsætter en igangsættende, offentlig indsats.

Udvalget forudsætter, at det er kommunalbestyrelsen, der tager stilling til, hvilke områder i kommunen der udpeges til særlige omdannelsesområder (jvf. boks).

Udvalget foreslår at overveje at tilvejebringe relevant lovgrundlag mv. for at oprette omdannelsesselskaber. Det skal herunder overvejes, på hvilke vilkår et selskab kan etableres, samt hvilke opgaver selskabet varetager. Man skal hermed være opmærksom på, at sådanne selskaber som udgangspunkt er omfattet af EU's regler om udbud af tjenesteydelser mv.

Udvalget anbefaler endvidere, at der søges en ændring af de lovgivningsmæssige rammer vedrørende kommunalt salg af fast ejendom, således at der bliver mulighed for at fremrykke udbudsdelen til projektfasen med optionsadgang på overtagelse af arealet.

I forbindelse med etableringen af den nødvendige lovgivningsmæssige og organisatoriske ramme foreslår udvalget, at der til dækning af et evt. omdannelsestab skabes et bæredygtigt økonomisk grundlag, eventuelt via offentlig lånegaranti eller offentligt tilskud mv. samt private midler. Garantien eller tilskuddet forudsætter en samlet omdannelsesplan, der udarbejdes efter nærmere fastsatte kriterier. Det forudsættes, at et eventuelt overskud i det etablerede selskab danner udgangspunkt for tilbagebetaling af udbetalte offentlige tilskud.

Udvalget har i eksemplet (jvf. boks) beskrevet hvordan omdannelsesselskabets opgaver ville kunne tage sig ud.

Såfremt udgangspunktet tages i byfornyelsesloven vil det forudsætte ændring af lovens formålsparagraf. Særlige byomdannelsesområder ville skulle beskrives i et nyt særligt kapitel i loven. Bestemmelser om lånegaranti eller tilskud vil kunne udformes svarende til lovens kapitel 6 om bygningsforbedringsudvalg. Lovgrundlaget vil også kunne beskrives i en særskilt lov. I forhold til planlovgivningen skal man sikre de nødvendige krydsreferencer.

Eksempel på kommunens og byomdannelsesselskabets opgaver

Kommunalbestyrelsens opgaver:

- Kommunalbestyrelsen identificerer og afgrænser særlige byomdannelsesområder i forbindelse med udarbejdelsen af en strategi for kommuneplanlægningen og træffer her beslutning om arealets fremtidige anvendelse.
- Kommunalbestyrelsen træffer aftale om omdannelsesprocessens gennemførelse med et til det specifikke areal oprettet omdannelsesselskab.
- Såfremt der oprettes mere end ét omdannelsesselskab i en kommune foretager kommunalbestyrelsen en indbyrdes prioritering af omdannelsesselskabernes ansøgninger om statslig støtte til gennemførelse af omdannelsesprocessen, jvf. nedenfor vedrørende tilskud.

Omdannelsesselskabets opgaver:

- Et omdannelsesselskab har det ene formål at gennemføre omdannelsen af et særligt byomdannelsesområde (byggemodne, infrastrukturudvikle, bygge, renovere mv.). Omdannelsesselskabet forestår ændring af matrikelgrænser, undersøgelser og afhjælpning af jordforurening, jordrensning og andre til gennemførelse af omdannelsen fornødne tiltag.
- Omdannelsesselskabet kan anbefale kommunalbestyrelsen, at der til omdannelsens gennemførelse eksproprieres i nærmere angivet omfang.
- Omdannelsesselskabets aktiviteter tænkes finansieret gennem en blanding af privat og kommunal kapital, med mulighed for tilskud fra en eller flere statslige puljer. Tilskud forudsættes tilbagebetalt af et eventuelt overskud i omdannelsesselskabet efter afslutningen af processen og efter fradrag af en normalforrentning af investorernes indskud.
- Omdannelsesselskabet kan på baggrund af et samlet budget for omdannelsesprocessen årligt ansøge staten om tildeling af statslig lånegaranti eller statsligt tilskud til dækning af omdannelsestab. Ved omdannelsestab forstås de udgifter til gennemførelsen af omdannelsen, der ikke modsvares af omdannelsesselskabets indkomster blandt andet fra salg af ejendomme mv.
- Udgifterne vil typisk omfatte flytning af resterhverv, nedbringelse af naboulempen fra resterhverv, ændring af matrikelstruktur, undersøgelser og afhjælpning af jordforurening, by- og byggemodning samt etablering af rekreative områder

Forslag om finansiering af infrastrukturomkostninger i byomdannelsesområder

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg foreslår, at der søges tilvejebragt lovhjemmel til efter ensartede regler at pålægge investorer at bidrage til at finansiere udgifter til de nødvendige infrastrukturinvesteringer i byomdannelsesområder.

Bilag 2

Støjensyn i byplanlægningen

Problemstilling

Støj opleves som en af de største miljøbelastninger i byerne. Undersøgelser viser, at en betydelig del af borgerne føler sig stærkt eller meget stærkt generet af udefra kommende støj i deres boliger. Det er derfor en generel by- og miljøpolitisk målsætning, at antallet af støjbelastede boliger skal reduceres. Det gælder især støj fra trafik anlæg og virksomheder, men til tider også fra f.eks. butikker og forlystelses anlæg (værtshuse, diskoteker mv.).

Når ældre industri-, jernbane- og havneområder omdannes til boligformål eller anden støjfølsom anvendelse har støjen fra eksisterende virksomheder til tider et niveau, som ligger højere end Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier for støjbelastningen. Det kan gøre det vanskeligt eller umuligt at omdanne arealerne før den sidste virksomhed har forladt området.

Den manglende omdannelse er med til at fastholde ejendomsværdierne på et lavt niveau. Hermed fjernes det økonomiske incitament til flytning eller omstilling, som stigende ejendomsværdier kunne udgøre for virksomhederne, og som kunne dække deres udgifter. Dermed bliver omdannelsen af centralt beliggende byområder, som ikke er frigjort fuldstændigt ofte meget langvarig.

Det vil ofte være et mål i forbindelse med en omdannelse, at der bliver tale om en fremtidig varieret anvendelse med boliger, erhverv, institutioner og rekreative områder. Et sådant mål vil ofte være vanskeligt at fastholde, hvis der ikke etableres mulighed for en omdannelsesproces, hvor der tillades en vis overskridelse af støjgrænserne under forudsætning af, at støjniveauet er nede på et normalt niveau, når omdannelsen er afsluttet.

På trods af den generelle målsætning om at mindske støjbelastningen i byerne kan der derfor i forbindelse med omdannelsen af delvis ledigblevne byområder være grund til at overveje mulighederne for en midlertidig overskridelse af de gældende vejledende støjgrænser. Endelig kunne der være områder, hvor det trods et noget højere støjniveau på grund af områdets særlige attraktionsværdi kunne overvejes at placere støjfølsom anvendelse som boliger, f.eks. ved en havnefront med udsigt over havneområdet.

Aktuel situation

Miljøstyrelsens vejledning nr. 5/1984 *Ekstern støj fra virksomheder* indeholder en række grænseværdier for støjbelastningen fra virksomheder. Grænseværdierne anvendes i forbindelse med miljøgodkendelser og påbud, og benyttes også som grundlag for vurdering af arealanvendelsen i forbindelse med den fysiske planlægning.

Der er forskellige vejledende støjgrænser for forskellige typer af områder, fordi områdetyperne har forskellig støjfølsomhed. Grænseværdierne i f.eks. erhvervs- og industriområder er således fastsat væsentligt højere end de grænseværdier, der gælder i f.eks. boligområder. Der er også forskellige vejledende grænseværdier for dagperioden, aftenperioden og om natten. Grænseværdierne er i uddrag således dB(A):

	dag	nat
Erhvervs- og industriområder	70	70
Erhvervs- og industriområder uden generende virksomhed	60	60
Blandet bolig og erhvervsbebyggelse, herunder centerområder	55	40
Etageboligområder	50	40
Åben og lav boligbebyggelse	45	35
Sommerhusområder og rekreative områder	40	35

Der er ikke i vejledningen taget stilling til støjfølsomheden af institutioner uden overnatning, f.eks. skoler, daginstitutioner, daghjem osv., hvor man må forvente, at der i modsætning til områder med boliger, vil være den samme støjfølsomhed døgnet rundt.

Grænseværdierne er tænkt benyttet for den enkelte virksomheds bidrag til støjbelastningen og ikke for den totale støj, dvs. virksomhedsstøj plus baggrundsstøj (inkl. støj fra andre virksomheder).

Det fastlægges i bekendtgørelse om supplerende regler i medfør af lov om planlægning, at regionplanerne skal indeholde retningslinier til sikring af, at støjbelastede arealer i landzone ikke udlægges til støjfølsom anvendelse.

Kommuneplanerne skal ifølge bekendtgørelsen indeholde retningslinier til sikring af, at støjbelastede arealer i byzone og sommerhusområder ikke udlægges til støjfølsom anvendelse, medmindre der i en lokalplan fastsæt-

tes bestemmelser om etablering af afskærmningsforanstaltninger. Tilsvarende skal lokalplaner, der udlægger støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse fastsætte bestemmelser om etablering af afskærmningsforanstaltninger.

Miljøstyrelsen har i 1996 udsendt et supplement til vejledningen om eksternt støj fra særligt forurenende virksomheder (de såkaldte listevirksomheder), der er etableret før 1974. Vejledningen muliggør, at visse virksomheder, som er etableret og udbygget før miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden, og som er centralt beliggende i beboelsesområder, i forbindelse med en miljøgodkendelse kan opnå lempelser af de vejledende grænseværdier på 5-10 dB(A), undertiden endda mere.

Overvejelser om ændrede muligheder

Områder, hvor støjbelastningen overskrider de vejledende grænseværdier, kan efter gældende regler kun rumme boliger såfremt den eller de støjbelastende virksomhed(er) er støjmæssigt adskilt fra boligerne f.eks. gennem etablering af nye erhvervsbygninger, der danner en tilstrækkelig effektiv støjskærm. Der kan dog også i et sådant område tillades boliger, hvis der gennemføres en særlig støjisolering. Dette kunne f.eks. være en situation, hvor der ønskes bygget boliger langs en attraktiv havnefront.

De gældende vejledende grænseværdier for støj fra bestående virksomheder kan i praksis give problemer for en sammenhængende omdannelse af ældre ledigblevne arealer, og udvalget finder, at administrationen af støjgrænserne bør revurderes, således at de ikke unødigt hindrer etablering af nye boliger i ældre byområder under omdannelse.

Udvalget har overvejet en ordning, hvorefter der muliggøres højere støjgrænser i ældre særligt udpegede byomdannelsesområder. Det vil imidlertid give problemer i forhold til eksisterende boliger og kunne give anledning til naboretlige sager om erstatning for støjgener.

Udvalget er i den sammenhæng opmærksom på Højesterets dom om motorvejen mellem Århus og Randers (Ugeskrift for Retsvæsen 1999:353), hvor det alene var omfanget af støjulempen, der var bestemmende for en erstatning uanset, at motorvejen i øvrigt var lovligt vedtaget. Udvalget er også opmærksom på Højesterets dom om støjgener fra en trævirksomhed (Ugeskrift for Retsvæsen 2000:1380), hvor det var den eksisterende an-

vendelse af det omkringliggende areal - og ikke de planmæssige forhold - der var bestemmende for, hvilke støjgrænser der skulle fastsættes.

Udvalget finder, at der i særligt udpegede byomdannelsesområder (jvf. bilag 1) kunne benyttes en højere grænseværdi for støj ved nyopførte boliger, dvs. at man tillader nye boliger selv om de gældende støjgrænser overskrides. Det forudsættes, at der ikke er tale om et permanent højere støjniveau, men alene en tidsbegrænset overskridelse i en overgangssituation. Efter omdannelsen skal områdets støjniveau ligge inden for det i vejledningen normalt forudsatte. Der er således ikke tale om situationer, hvor der er en vedvarende høj støjbelastning fra eksisterende jernbaner og større veje.

Den foreslåede ordning vil ikke have indflydelse på forholdene for eksisterende boliger, idet der ikke er tale om at forøge støjniveauet. Tværtimod vil støjniveauet efter omdannelsen være lavere end i startsituationen, enten i kraft af virksomhedsflytninger eller en reduktion af virksomhedernes støjbelastning i forbindelse med en revideret miljøgodkendelse.

Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber har juli 2000 fremlagt et forslag til direktiv om vurdering og styring af ekstern støj omfattende støj fra trafik, industri, fritidsaktiviteter og byggeaktiviteter. Ifølge forslaget skal der ske en støjkortlægning blandt andet for større byområder. Kortlægningen skal følges op af information af offentligheden og handlingsplaner for nedbringelse af støjgener. De enkelte medlemslande afgør, hvilken myndighed der skal have ansvaret for støjkortlægning og udarbejdelse af handlingsplaner.

Forslag

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg anbefaler, at der udarbejdes en vejledning om, hvordan støjhensyn i større omfang kan inddrages i planlægningen. Vejledningen bør omfatte såvel trafikstøj som virksomhedsstøj. I vejledningen bør det på baggrund af de senere års erhvervs- og trafikudvikling vurderes, hvilke typer af erhverv der kan integreres med boligområder og lignende.

Udvalget anbefaler endvidere, at det overvejes, hvorledes der i en overgangssituation i et særligt byomdannelsesområde kan accepteres en mindre, midlertidig overskridelse af de vejledende støjgrænser for nyopførte boliger, i perioden indtil omdannelsen er gennemført. Forslaget indebærer, at der herefter er opnået en miljømæssig bedre situation i det fornyede bo-

lig- og erhvervsområde. Udvalget forudsætter fastlæggelse af procedurer som sikrer, at brugerne af de nyopførte boliger gøres bekendt med, at der er tale om en midlertidig overskridelse af de vejledende støjgrænser.

Endvidere foreslår udvalget, at der udvikles værktøjer, der gør det muligt i kommunens planlægning at inddrage forhold vedrørende boligens eksterne støjbelastning fra virksomheder og trafik. En måde for kommunen at arbejde med støj på kunne være at opstille målsætninger om nedbringelsen af antallet af støjbelastede boliger gennem trafikale eller lokaliseringssmæssige beslutninger og politikker.

Den nærmere udmøntning af de oven for nævnte forslag forudsættes at ske i Miljø- og Energiministeriet i samarbejde med By- og Boligministeriet, Trafikministeriet og Justitsministeriet. Det vurderes i den forbindelse, om der forudsættes lovændringer og eventuelle ændringer i vejledninger og bekendtgørelser. Viderebearbejdningen må endvidere ses i sammenhæng med det nævnte forslag til EU-direktiv.

Bilag 3

Mangfoldighed i byens funktioner

Problemstilling

Den samfundsmæssige udvikling og økonomiske vækst fra slutningen af 1950'erne medførte en kraftig vækst i såvel boligbyggeriet som erhvervsbyggeriet. Samtidig var der opmærksomhed på de miljømæssige problemer som følge af en tæt blanding af boliger og erhverv. Det gav sig udslag i en adskillelse af funktioner med etablering af særlige industrikvarterer og separate boligområder.

Mens adskillelsen af forurenende og miljøbelastende virksomheder fra boliger var - og stadig er - hensigtsmæssig, så giver de senere års ændringer i erhvervsstrukturen mulighed for at lokalisere mange af de nye erhverv i tættere sammenhæng med boliger. En sådan blanding af funktioner giver mulighed for at skabe større mangfoldighed i byerne og kan derved medvirke til en sammenhængende byudvikling.

Regeringens bypolitiske perspektiv- og handlingsplan har som mål at bidrage til en mangfoldighed af mennesker og funktioner i de enkelte bydele for at opretholde byens variation samt sociale og kulturelle bæredygtighed. Som middel til at nå dette mål indgår en blanding af ejer- og boligformer i de enkelte byområder dels ved nybyggeri, dels ved forskellige indsatser over for den eksisterende bebyggelse.

I ældre bydele findes normalt en velfungerende blanding af boliger, detailhandel, liberale erhverv og andre byfunktioner, ofte i samme ejendom.

Mange andre byområder og bydele er modsat kendetegnet ved en høj grad af ensartethed med én enkelt, dominerende byfunktion. Det gælder ikke mindst de store almene boligbebyggelser og parcelhusområder fra 1960'erne og 1970'erne.

Ensartetheden i de enkelte bydele er i modstrid med ønsket om mangfoldighed og målsætningen om at blande byfunktioner og ejerformer i samme kvarter eller i samme ejendom.

Aktuel situation - nyt boligbyggeri og blanding af funktioner

Den forventede befolkningstilvækst og forskydningen i befolkningens alderssammensætning betyder, at der vil være et fortsat behov for nyt boligbyggeri. Ændringer i nogle befolkningsgruppers boligpræferencer og bopætningsønsker betyder desuden, at en væsentlig andel af de nye boliger bør placeres i byernes centrale dele. Der er bl.a. behov for at tilgodese et voksende antal enlige beboere - unge såvel som ældre - der prioriterer at forblive i eller flytte til ældre eller centrale byområder.

Samtidig peger målsætningen om mangfoldighed i byområder på behovet for at indpasse nye bolig- og ejerformer i eksisterende boligområder. Målsætningen om mangfoldighed indebærer også en blanding af funktioner f.eks. boliger og erhverv i samme ejendom eller bebyggelse.

Det er aktuelt på de ledigblevne arealer, hvor der ligesom i de ældre bydele bør være en blanding af funktioner. Men det drejer sig også om de almene boligområder og parcelhusområderne, hvor indpasning af erhverv samt nye bolig- og ejerformer kan være med til at skabe et mere mangfoldigt og levende bomiljø.

Boligmarkedet i Danmark er opdelt i dele med forskellig lovgivningsmæssig baggrund, forskellig grader af offentlige subsidier og forskellige huslejeniveauer. Det er næsten udelukkende i de ældre dele af byerne, at der findes en blanding af ejerformer og boligtyper. I nyere bydele er der i stedet en adskillelse både mellem bolig- og erhvervsområder og mellem ejerformer såvel som boligtyper.

Det er der flere årsager til. Opførelse af nyt, ustøttet udlejningsbyggeri er ikke tilstrækkeligt profitabelt dels på grund af konkurrencen fra boliger, der under én eller anden form subsidieres - det støttede byggeri, byfornye-de boliger, andelsboliger, den gamle udlejningsboligmasse samt ejerboliger - dels på grund af finansieringsregler og beskatningsforhold i nyt udlejningsbyggeri.

Udover at være økonomisk mest favorabelt, er byggeri af parcelhuse også begrundet i en holdningsmæssig tradition. På nuværende tidspunkt betyder samspillet af barrierer, at der ikke - bortset fra de mest attraktive grunde - bygges byhuse eller udlejningsbyggeri til boligformål. De eksisterende økonomiske incitamenter til opførelse af nyt, ustøttet udlejningsbyggeri er således utilstrækkelige.

I tillæg til de afgørende mangler på økonomiske incitamenter til investering i nyt udlejningsbyggeri til boligformål er der også barrierer i relation til blanding af boliger og erhverv i samme ejendom eller bebyggelse.

Der er som udgangspunkt ikke noget til hinder for at blande boliger og erhverv i samme ejendomme eller bebyggelse. Det opleves imidlertid i praksis som en barriere, at der er forskellige regelsæt vedrørende udlejning, afskrivning og beskatning. Der er derfor behov for at undersøge mulighederne for at fremme en blanding af boliger og erhverv i samme ejendom eller bebyggelse. Der er i den forbindelse behov for at afklare barrierer for funktionsblandingen med henblik på at forenkle og samordne eksisterende regelsæt.

I forhold til eksisterende byggeri giver lovgivningen mulighed for blanding af erhverv og boliger i samme ejendom inden for det enkelte lejemål. Der er derudover mulighed for yderligere anvendelse til erhvervsformål i privat og alment udlejningsbyggeri, men det forudsætter sædvanligvis kommunens tilladelse til nedlæggelse af boliger.

Boligreguleringsloven giver visse muligheder for, at der kan drives erhverv fra boliger. Reglerne om udnyttelse af den eksisterende boligmasse gælder alle typer af boliger i de godt 180 kommuner, som anvender lovens muligheder for regulering af den eksisterende boligmasse.

Ifølge boligreguleringsloven kan en bolig ikke nedlægges medmindre kommunen tillader det. Tilladelse til nedlæggelse kan dog ikke nægtes, hvis der ikke er efterspørgsel efter boliger i kommunen.

Mulighederne for at placere erhverv i eksisterende boligområder reguleres blandt andet af de planbestemmelser, som er indeholdt i kommuneplaner og lokalplaner. Det er gennem disse planer muligt at fastlægge områder til rene erhvervs- eller boligområder, og at fastlægge typer og omfang af erhverv, som kommunen vil tillade i de enkelte boligområder, ligesom det er muligt at ændre planerne.

De områder, hvor der i dag er de største barrierer for etablering af erhverv, er de almene boligområder. Her gælder generelt, at der ikke er mulighed for at yde støtte til etablering af erhvervsareal, hverken i ældre eller nye boligafdelinger. Hvis der etableres erhverv i forbindelse med nybyggede almene boliger, skal det ske enten som en selvstændig ejendom ved siden af den almene ejendom eller ved en opdeling af ejendommen i to selvstæn-

dige ejerlejligheder. Dette gælder også med hensyn til etablering af lokaler til erhvervsformål i ældre boligafdelinger. Baggrunden for denne opdeling er, at den almene boligafdeling ikke har mulighed for at eje erhvervsareal. Dog kan en boligafdeling godt være ejer/udlejer af både butikker og liberale erhverv, hvis der er tale om byggeri, som har fået tilsagn før 1992. Der er også åbnet mulighed for som forsøg at fravige kravet om, at afdelingen ikke må stå som ejer.

Etablering af erhvervsfunktioner i almene boligbebyggelser kan i dag ske på to principielt forskellige måder. Enten ved tilladelse til opførelse af nye lokaler inden for boligafdelingens område eller ved at tillade nedlæggelse af visse boliger med henblik på indretning af lokalerne til erhvervsformål.

I begge tilfælde skal erhvervsarealet udmatrikuleres i en selvstændig ejendom (opdeles i ejerlejligheder) og afhændes, idet den almene boligafdeling ikke kan være skødehaver. Det kan således lade sig gøre at frasælge almene boliger til erhvervsformål, men muligheden udnyttes kun sjældent i praksis.

Aktuel situation - blandede ejerformer i boligmassen

I byernes ældre dele findes normalt en blanding af private udlejningsboliger, andels- og ejerlejligheder. De almene boliger og parcelhusene er derimod ofte adskilt fra andre boligformer og er hovedsageligt placeret uden om i byernes forstæder. En blanding af ejerformer ved at bygge nyt vil kun have en effekt på længere sigt, fordi nybyggeriet i alle tilfælde vil være af begrænset omfang i forhold til den bestående boligbestand. Det rejser spørgsmålet om at omdanne dele af det eksisterende byggeri, ved at byggeriet overgår til en anden ejerform eller anvendelse.

Nedlæggelse af enkelte lejligheder til ændret anvendelse er overordnet reguleret i lejelovgivningen. Kompetencen til nedlæggelse af lejligheder ligger hos kommunen. Omdannelse af almene boliger til andre ejerformer eller funktioner er underlagt lov om almene boliger (samt støttede private andelsboliger), der indeholder bestemmelser om erhvervelse og afhændelse af almene boliger. Nedlæggelse forudsætter normalt, at lejligheden er ledig og har som konsekvens, at en evt. offentlig støtte bortfalder.

Omdannelse af private udlejningsejendomme er reguleret i lejeloven, der indeholder regler om lejerens overtagelse af udlejningsejendomme. Reglerne sikrer, at ejendomme, som ejeren ønsker at overdrage til anden side forin-

den tilbydes lejerne til overtagelse på andelsbasis. Dette gælder for rene udlejningsejendomme med mindst 6 beboelseslejligheder, og blandede udlejningsejendomme med mindst 13 beboelseslejligheder.

Disse regler om tilbudspligt gælder ikke i forhold til ejendomme, der er opdelt i ejerlejligheder. Reglerne gælder heller ikke i forbindelse med overdragelse af almene boligorganisationers ejendomme og heller ikke ved sammenlægning eller omdannelse af selvejende ældreboliger, selvejende lette kollektivboliger eller selvejende ungdomsboligorganisationer.

Efter byfornyelsesloven kan kommunalbestyrelsen forlange, at private grunde og bygninger afstås mod erstatning, når det er nødvendigt for kommunalbestyrelsen at råde over dem af hensyn til beslutningens gennemførelse. Byfornyelsesloven giver dermed mulighed for ændring af ejerformer, idet kommunalbestyrelsen efter bygningsarbejdets afslutning skal tilbyde de tidligere lejere at overtage ejendommen på andelsbasis efter reglerne i lov om andelsboligforeninger.

Det er særligt i forhold til det almene boligbyggeri, at der er behov for at introducere nye ejerformer. Store dele af det almene byggeri kræver fornyelse for at blive mere attraktivt og introduktion af nye ejerformer vil kunne medvirke hertil. Der kan være tale om omdannelse af almene boliger til andelsboliger, lempelse af adgangen til at opdele i ejerlejligheder eller udvikling af medejerskab inden for den almene boligs rammer i form af medejerboliger, større råderet mv. Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg finder derfor, at der er behov for at iværksætte omdannelse af almene boliger til private andelsboliger eller til ejerlejligheder og for at udvikle mulighederne for større medejerskab i de almene byggerier.

Forslag

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg foreslår, at mulighederne for at fremme en blanding af boliger og erhverv i samme ejendom eller bebyggelse undersøges, samt at der sker en afklaring af barrierer i forhold til at forenkle og samordne eksisterende regelsæt.

Udvalget finder, at barrierer for etablering af erhverv i almene boligområder bør søges overvundet bl.a. ved at gøre det muligt for almene boligorganisationer at udleje erhvervsareal. Udvalget opfordrer samtidig til, at den eksisterende mulighed for frasalg til erhvervsformål udnyttes.

For at overvinde eventuelle holdningsmæssige barrierer for udvikling og byggeri af nye boligtyper bør der tilvejebringes en eksempelsamling af forskellige boligtyper dels byboliger der kan indgå i de ældre byområder, dels boliger der kan indpasses i de eksisterende parcelhusområder.

Udvalget foreslår, at der arbejdes på at introducere nye ejerformer i almene bebyggelser. Udvalget foreslår således, at der skabes muligheder for større medejerskab inden for den almene boligs rammer i form af medejerboliger og udvidet råderet.

Endvidere foreslås, at der tages initiativ til at gennemføre forsøg og indhente erfaringer med omdannelse af almene boliger til andre ejerformer i et antal udsatte almene boligområder, som led i bestræbelserne på at modvirke yderligere segregering.

Forslagsbilag, bæredygtig by

Bilag 4. Arealeftersyn og rækkefølgeplanlægning

Bilag 5. Areal- og virksomhedsklassifikation

Bilag 6. Virksomhedsoplysninger i kommuneplanerne

Bilag 4

Arealeftersyn og rækkefølgeplanlægning

Problemstilling

Siden 1950 er der sket en tre-fire dobling af byarealet i Danmark. Byvæksten skyldes, at befolkningstallet i denne periode er vokset med ca. 25 procent, at byboernes andel af befolkningen er stigende, at der har været et kraftigt voksende bygningsareal pr. beboer og pr. arbejdsplads, og mere ekstensive bebyggelsesformer såvel for erhvervsbebyggelse som for boligbyggeri.

Trods den store byvækst har der til stadighed været tale om, at ældre byfunktioner er blevet erstattet af nye funktioner, enten gennem udskiftning af bebyggelse eller gennem ændret anvendelse af ældre bebyggelse. Omdannelser i de ældre byområder har ofte ført til en tættere og mere intensiv anvendelse, men der er også eksempler på etableringer af nye offentlige rum eller rekreative anlæg som f.eks. offentlige promenader i ældre havneområder, eller ombygning af ældre, bevaringsværdige bygninger til offentlige formål. Omdannelser i forbindelse med byfornyelse har derimod typisk ført til en vis reduktion af den samlede bebyggelsestæthed og etablering af lokale, grønne friarealer.

Med de senere års kraftige omstrukturering inden for erhvervslivet opstår der i større omfang muligheder for at placere virksomheder inden for den eksisterende bystruktur, enten på ryddede arealer eller i ejendomme, hvor der sker en ombygning af eksisterende bygningsanlæg til nye formål.

Samtidig vides, at en stor del af erhvervsbyggeriet placeres på allerede bebyggede arealer. I Københavns Amt og i visse undersøgte provinsbyer (bilag 9) er således 45-70 procent af 1990'ernes erhvervsbyggeri placeret på et tidligere bebygget areal - hvoraf en del har bestået i at udnytte de reservearealer, som de enkelte virksomheder tidligere har sikret sig til en eventuel kommende vækst.

Strukturændringerne inden for erhvervslivet har også stor betydning for virksomhedernes byggebehov, deres karakter og deres lokalisering inden for bystrukturen. I dag fylder en arbejdsplads inden for produktionserhvervene typisk 80 m² etageareal, en lagerarbejdsplads ca. 300 m², mens en

arbejdsplads inden for serviceerhvervene fylder omkring 40 m² eller halvdelen af en industriarbejdsplads. Den fortsatte forskydning fra industri til service som dominerende byerhverv indebærer derfor en tendens til mindre forbrug af nyt byareal til erhvervsformål. Hertil kommer, at arbejdspladser inden for serviceerhverv oftest placeres på ejendomme med en højere bebyggelsestæthed end tilfældet er for industriarbejdspladser.

På landsbasis har byggeriet til byerhverv og institutioner gennem 1990'erne ligget på 2.6 mio. m² etageareal om året. Heraf har ca. 45 procent været lokaler til produktion, ca. 40 procent til administration, handel og liberale erhverv og 15 procent til institutioner og andre erhverv. Det store arealforbrug for nybyggeri til produktionsformål dækker imidlertid ikke over en tilsvarende vækst i beskæftigelse eller værdi.

Det større etagearealforbrug pr. arbejdsplads til produktion gør, at 70 procent af de arbejdspladser, som er blevet lokaliseret i nybyggeri i 1990'erne ligger i byggeri til serviceerhverv og institutioner, og kun omkring 30 procent i produktionsbygninger. Det betyder, at der er muligheder for at placere en væsentlig del af de fremtidige nybyggede arbejdspladser tættere på andre byfunktioner.

I bilag 9 er nærmere redegjort for byarealernes størrelse, byggemulighederne inden for de eksisterende byområder og rummeligheden på ubebygget byzone samt på kommuneplanlagte landzonearealer.

Erhvervsarealer på ubebyggede byzonearealer og kommuneplanlagte landzonearealer har tilsammen en størrelse på knap 80 procent af de i dag bebyggede erhvervsarealer. Den fortsatte forskydning fra industri til serviceerhverv vil med en ret betydelig sikkerhed indebære, at der frigøres arealer til anden anvendelse i de eksisterende erhvervsområder mv. Hvis der i de kommende år som et scenarie forudsættes samme byggeaktivitet som i 1990'erne, og hvis halvdelen af erhvervsbyggeriet som i 1990'erne forudsættes placeret på allerede delvis bebyggede arealer, vil de i dag i kommuneplanerne udlagte arealer svare til behovet i en 40-årig periode. Af det kommuneplanlagte ledige erhvervsareal ligger ca. halvdelen i dag i byzone og den anden halvdel på kommuneplanlagte landzonearealer.

Der er meget stor forskel kommunerne imellem med hensyn til rummelighedens størrelse, set i relation til de senere års erhvervstilvækst samt i forhold til den fremtidige forventede tilvækst. I nogle tilfælde kan det afspejle en fremadrettet arbejdsdeling mellem kommuner i udlægget af erhvervs-

areal, f.eks. som følge af en kommunes særligt hensigtsmæssige infrastruktur (motorvejsadgang) eller en særlig egnethed til bestemte erhverv (f.eks. langt fra indvindingsområder for drikkevand).

Et betydeligt arealudlæg i én kommune kan dermed modsvare et beskedent eller helt manglende arealudlæg til erhvervsformål i nabokommunerne. En stor rummelighed i den enkelte kommune behøver derfor ikke at afspejle en generel rigelighed, hvis der gennem regionplanlægningen eller for et antal kommuner i fællesskab er indgået aftaler om at fungere som arealreserver for erhvervsudviklingen.

En stor rummelighed kan være uhensigtsmæssig, hvis nye virksomheder placerer sig tilfældigt ud over arealerne. Det medfører en spredning og fremskyndelse af byggemodningsomkostningerne, og det kan gøre det vanskeligere at betjene sådanne erhvervsområder med kollektiv trafik. Det kan også være med til at forhindre en udnyttelse af tidligere udlagte erhvervsarealer eller ældre erhvervsarealer under omdannelse. Endelig kan en spredt og tilfældig byvækst gøre det vanskeligere at sikre en god kontakt mellem byen og de rekreative arealer i byens omegn.

Aktuel situation - rækkefølgeplanlægning

Den kraftige byvækst fra slutningen af 1950'erne gjorde det nødvendigt, at der blev foretaget en langsigtet tilrettelæggelse af byudviklingen. Dette skete gennem arealudlæg i byudviklingsplaner, hvor arealudlæggene skulle være så rigelige, at grundprisstigninger og grundspekulation blev modvirket. Byudviklingsplanerne medførte dengang typisk udlæg af arealer til ca. 30 års forbrug.

Byreguleringsloven blev i 1970 erstattet af by- og landzoneloven, hvorefter hele landet blev opdelt i byzone, landzone og sommerhusområder. I 1978 blev det ved cirkulære fastsat, at der skulle planlægges for en 12-årig periode. Denne bestemmelse blev lovfæstet i 1987 og er videreført i den nuværende planlov.

Den statslige regionplanudmelding til 2001-revisionen af regionplanerne fremhæver, at planperioden er på 12 år, og at der skal ske en revurdering af rummeligheden i kommunerne med henblik på at udtage overflødige eller for rigeligt udlagte byvækstområder. Det præciseres, at fremtidig byvækst skal ske i direkte tilknytning til eksisterende byer efter princippet ”inde fra og ud”.

Planloven indeholder bestemmelser om rækkefølgeplanlægning i forbindelse med regionplanlægning. Bestemmelserne vedrører Hovedstadsområdet, hvor regionplanlægningen skal udføres på grundlag af en vurdering af udviklingen i området som helhed. Hovedstadens Udviklingsråd skal blandt andet fastsætte retningslinier for fordelingen af den fremtidige byggeaktivitet i byzone og rækkefølgen herfor. For hele landet gælder, at regionplanen skal ledsages af en redegørelse for planens forudsætninger, herunder den forudsatte rækkefølge for planens gennemførelse, samt den hidtil udførte planlægning og administration.

Kommuneplanen fastlægger rammerne for indholdet af lokalplaner. Kommuneplanen skal bl.a. indeholde en rækkefølge for udbygning af arealer til byformål og sommerhusområder. Kommuneplanen skal herudover ledsages af en redegørelse for planens forudsætninger herunder den forudsatte rækkefølge for planens gennemførelse samt den hidtil udførte planlægning og administration.

Inden for byzonen kan kommunalbestyrelsen modsætte sig udstykning og bebyggelse, som er i strid med kommuneplanens rækkefølgebestemmelser. Der kan dog ikke nedlægges forbud, hvis det pågældende område er omfattet af en detaljeret byplanvedtægt eller lokalplan, der er tilvejebragt før kommuneplanen. Hvis omvendt et aktuelt lokalplanpligtigt byggearbejde er i overensstemmelse med kommuneplanen, påhviler det kommunalbestyrelsen snarest at udarbejde et forslag til lokalplan og derefter fremme sagen mest muligt.

Rækkefølgebestemmelser kan således have betydning for kommunalbestyrelsens muligheder for at ekspropriere til virkeliggørelsen af en lokalplan.

Kravet om angivelse af en rækkefølge betyder ikke en præcis tidsangivelse, men opfyldes typisk ved retningslinier om, at det ene område skal udbygges før det andet - og det tredje osv. Og ordet udbygning sigter til områdernes byggemodning med veje, el-, vand-, varme-, og kloakforsyning osv. som forudsætning for bebyggelse.

Det fremgår ikke af de eksisterende regler om rækkefølgeplanlægning i forbindelse med kommuneplanlægning, at de ikke kan anvendes i forbindelse med omdannelsen af ældre byområder. Omvendt viser formuleringen af lovtekst og bemærkninger, at der er tænkt på udbygningen af nye byområder i forbindelse med overgangen fra landzone til byzone.

Aktuel situation - tilbageførsel af arealer

Planloven rummer i dag muligheder for, at kommunalbestyrelsen kan tilbageføre arealer fra byzone til landzone i overensstemmelse med kommuneplanen. Det kan ske, hvis kommuneplanen er ændret, således at arealet ikke forudsættes anvendt til byformål inden for den efterfølgende 12 års periode. Tilbageførsel kan teknisk set ske, selv om der ikke er tale om rigelige byzonearealer i det pågældende område.

Ved tilbageførsel af private arealer skal der ydes erstatning for udgifter, som ejeren har afholdt med henblik på ejendommens udnyttelse i byzone. Typisk er der tale om godtgørelse for frigørelsesafgift og betalt grundskyld. Frigørelsesafgiften er en afgift på værdistigningen i forbindelse med en ejendoms overførsel til byzone, idet der betales 40 procent af de første 200.000 kr. og 60 procent af resten. Domspraksis viser, at der ikke skal betales erstatning for den ved tilbageførslen reducerede ejendomsværdi.

Hvis der i regionplanerne fastsættes retningslinier for tilbageførsel er kommunerne forpligtet til at optage tilsvarende bestemmelser i kommuneplanerne senest ved den næste ordinære revision af kommuneplanen. Tilbageførslen sker på grundlag af en kommuneplan eller et kommuneplantillæg og ikke på grundlag af en lokalplan.

Kommunen kan også efter ansøgning fra en grundejer tilbageføre et areal fra byzone til landzone, når arealet grænser til landzone, og når tilbageførslen ikke er betænkelig ud fra planlægningshensyn.

Overvejelser om ændrede muligheder

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg finder, at der i dag er fuldt tilstrækkelige regler for tilbageførsel af arealer til landzone.

I forbindelse med diskussionen om den ønskelige rummelighed i planerne finder udvalget det forståeligt, at mange kommuner ser den kommende byudvikling i mere end et 12-årigt perspektiv. Udvalget har omvendt hæftet sig ved, at regionplanerne revideres hvert fjerde år, og at kommunalbestyrelsen hvert fjerde år skal tage stilling til, om kommuneplanen skal revideres. Der er således gode muligheder for hyppige planrevisioner også mellem de fireårige revisioner, som kan foregribe mangelsituationer.

By- og byggemodning såvel af nye byområder som af ældre områder indebærer kommunale udgifter til opbygning af infrastruktur og etablering af

forskellige fællesanlæg. I ældre områder indebærer det ofte udgifter til fornyelse og udbygning af områdernes infrastruktur, til opgradering af de offentlige arealer - veje, pladser, rekreative områder - som led i en forbedring af områdernes image og funktionalitet. Der kan også være kommunale udgifter forbundet med udbygning af områdets forsyning med fællesanlæg, og en del kommuner engagerer sig økonomisk i byggemodning af ejendomme (jordforurening, opkøb af ejendom, fundering osv.).

Hvis der er tale om et stort udbud af arealer, hvor en byomdannelse kan finde sted, kan det være en organisatorisk og økonomisk fordel for kommunen at kunne tilkendegive en ønsket rækkefølge for områdernes omdannelse. Kommunen kan samtidig tilkendegive, hvordan den vil prioritere kommunens midler i forbindelse med by- og byggemodning af de potentielle byomdannelsesområder.

Den kommunale rækkefølgeplanlægning kunne også tilkendegive en prioritering mellem udbygningen af nye byområder og omdannelsen af ældre byområder. Det vil ikke være hensigtsmæssigt med en detaljeret prioritering, men alene en angivelse af de højest prioriterede områder, andre områder med en vis prioritet samt områder, som prioriteres lavt. Prioriteringen bør omfatte samlede områder, ikke enkeltejendomme beliggende i udbyggede byområder. Det vil være muligt i forbindelse med planrevisioner at vurdere, om prioriteringen skal ændres.

En justering af planloven, således at kommuneplanen kan indeholde bestemmelser om rækkefølge for omdannelsen af ældre byområder vil kunne være et nyttigt værktøj i forbindelse med omdannelsen af disse byområder. Sådanne bestemmelser vil navnlig kunne medvirke til, at byggemulighederne i nye og ældre byområder vurderes i sammenhæng.

Det kunne i denne sammenhæng overvejes at kombinere rækkefølgestemmelser med høj prioritet med mulighederne for at udpege byomdannelsesområder, som nævnt i forslagsbilag 1.

Der er i bilag 1 foreslået forskellige virkemidler af økonomisk og organisatorisk karakter, som kunne være med til at overvinde barrierer for en udvikling af ældre, ledigblevne arealer. Udvalget har i forlængelse heraf drøftet, om disse tiltag med henblik på at mindske arealrigeligheden kunne suppleres med økonomiske virkemidler, som kunne sikre en tilbageholdenhed med ibrugtagen af nye byarealer. Udvalget har på baggrund af forslaget om rækkefølgeplanlægning ikke stillet forslag herom.

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg forudsætter, at der i forbindelse med regionplanlægningen i en dialog med kommunerne foretages en vurdering af behovet for erhvervsareal.

Udvalget ser positivt på øget mellemkommunalt samarbejde om lokalisering af virksomheder, blandt andet set i lyset af, at lokaliseringen af visse typer af virksomheder skal ses i en regional sammenhæng.

Forslag

Udvalget foreslår et arealeftersyn i kommunerne med en gennemgang af byggemulighederne i de ældre byområder samt på de ubebyggede kommuneplanlagte arealer i byzone og i landzone.

Udvalget finder det ønskeligt med en prioritering af byudviklingen med rækkefølgebestemmelser. Regler for en rækkefølgeplanlægning findes allerede i dag i planloven i forhold til inddragelse af nye byarealer. Udvalget foreslår derfor, at planloven ændres, så kommunerne også skal fastsætte rammebestemmelser om rækkefølgen for omdannelse af større arealer i de eksisterende dele af byen. Udvalget er i den forbindelse opmærksom på, at kommunalbestyrelsen skal tage stilling til behovet for revision af kommuneplanen hvert fjerde år, men at der også er muligheder for ændringer i planen i den mellemliggende periode.

Bilag 5

Areal- og virksomhedsklassifikation

Problemstilling

Gennem det 20. århundrede blev det i stigende grad klart, at der af sundhedsmæssige årsager måtte ske en kraftigere adskillelse mellem fremstillingsvirksomheder og andre byfunktioner. Dette førte gradvis til en lovgivning, som gjorde det muligt at regulere ejendomsanvendelsen og hermed sikre miljømæssigt bedre forhold i byens boligområder. Tilsvarende er der etableret en lovgivning med det formål at beskytte natur og miljø samt forebygge og bekæmpe forurening.

I sidste halvdel af det 20. århundrede er byernes areal blevet tre til fire gange større, ikke mindst på grund af det store boligbyggeri i 1960'erne og 1970'erne. Byudviklingen i denne periode var præget af, at det meste byggeri blev placeret i adskilte boligområder og erhvervsområder.

I århundredes sidste år er erhvervsudviklingen præget af forskydningen mod en videnbaseret økonomi med flere arbejdspladser inden for serviceerhvervene og færre inden for fremstillingsindustrien. Hertil kommer den teknologiske udvikling med renere teknologi, som muliggør en højere grad af samlokalisering af boliger og erhverv.

Omvendt udgør trafikken et voksende miljøproblem i byerne. Trafikken er i dag den væsentligste kilde til belastning af bymiljøet - herunder med støj- og luftforurening, barrierevirkninger, færdselsuheld og utryghed.

Fra 1980 til 2000 har der været en vækst på 60 procent i persontransportarbejdet og 30 procent i godstransportarbejdet. Transportsektorens CO₂-udslip, er i denne periode steget med 35 procent. Vejdirektoratet skønner, at der fra 1997 til 2016 vil være en fortsat vækst på 25 procent i person- og godstrafikken, som tilsammen udgør hovedparten af transportarbejdet.

Persontransporten med bil vokser bl.a. på grund af et voksende biltal herunder, at flere og flere familier råder over mere end én bil. I 1992 var der eksempelvis 165.000 familier, der havde flere biler, mens tallet i dag er 280.000 eller 10 procent af familierne. Transportarbejdet vokser også på grund af større afstande og lavere udnyttelsesgrad af den enkelte bil.

Med de voksende bystørrelser vokser befolkningens behov for at kunne blive transporteret rundt i byen. Det gælder også, hvis man ikke råder over en bil. I år 2000 var det 24 procent af befolkningen mellem 16 og 84 år, som ikke havde bil.

Væksten i godstransporten har været begrænset de seneste 20 år, men der sker i disse år ændringer i forsynings- og distributionskædernes opbygning og organisering. Virksomhederne opsplittes i flere forskellige funktioner, lagre centraliseres og der indføres nye produktionsprincipper. Det er usikkert, hvordan det vil påvirke det samlede transportarbejde.

Omkring 15-20 procent af byernes samlede transport udføres af last- og varebiler, men de repræsenterer en større del af forureningen.

Der må i fremtiden forventes et øget pres på byernes infrastruktur. Der er i dag trængsel ved indfaldsvejene til de større og mellemstore byer, og der er tendenser til, at trængsel også optræder andre steder i transportsystemet. Det medfører en mindre effektiv og smidig afvikling af såvel person- som godstransporten.

Byudviklingen står således overfor nogle grundlæggende udfordringer. På den ene side tenderer erhvervsudviklingen mod et videnbaseret arbejdsmarked med reducerede miljøkonflikter i en voksende del af virksomhederne. På den anden side vil fortætning af byerne kunne betyde, at trafikken kommer til at udgøre en stigende miljøbelastning, som må gives en højere opmærksomhed i byudviklingen. Det vil således blandt andet være en udfordring at tilrettelægge byvækst og byomdannelse på en måde, der reducerer transportarbejdet og fremmer mulighederne for anvendelsen af mere miljøvenlige transportformer, herunder mulighederne for gang, cykel og kollektiv transport.

Kollektiv transport er en vigtig del af byens transportmuligheder i forhold til husstande uden bil, i forhold til at afvikle boligarbejdsstedstrafik og i forhold til at afvikle trafikken i områder, hvor der ikke er eller ønskes fuld biltilgængelighed. Afhængig af belægningsgraden er den kollektive transport et miljømæssigt bæredygtigt alternativ til bilen.

Den eksisterende byplanpraksis har kun delvis formået at tage højde for trafikens voksende miljøbelastning. F.eks. er mange industriområders anvendelsesbestemmelser opbygget, så de reelt muliggør placering af serviceerhverv med mange arbejdspladser uanset, om arealerne ligger på en måde

i bystrukturen, som er uegnet til store mængder af arbejdspladser. Omvendt vil en mere bevidst placering af de arbejdskraftintensive virksomheder i bystrukturen kunne være med til at reducere transportarbejdet og fremme mulighederne for at forbedre den kollektive transport.

Det kan i dag konstateres, at kommunerne konkurrerer indbyrdes om de arealkrævende og transportintensive erhverv. Det giver sig udslag i, at der i dag er udlagt så mange arealer, at der ikke kan sikres en placering, som er hensigtsmæssig ud fra et mere overordnet transportsynspunkt.

På det lokale niveau er der i kommunernes planlægning udviklet en praksis, der tager hensyn til virksomheders miljøbelastning i forhold til omgivende byfunktioner. Det er imidlertid en mangel, at trafikbelastningen ikke medtages, da den er en væsentlig faktor i en samlet miljøvurdering.

Aktuel situation

Gennem region-, kommune- og lokalplanlægningen fastlægges mål og rammer for udviklingen i den enkelte egn, strategier for byernes udvikling og for anvendelsen af de forskellige områder i byerne. Hertil kommer, at der i forhold til en række anlæg og projekter skal gennemføres en vurdering af anlæggets eller projektets virkning på miljøet (VVM).

Regionplaner

Regionplanerne fastlægger mål og retningslinier for udvikling og arealanvendelse i amtskommunen og i Hovedstadsregionen. Regionplanerne skal afspejle nationale mål og fungere som ramme for kommunernes planlægning på de områder, som regionplanen behandler.

De nationale mål beskrives i den statslige udmelding til regionplanrevisionerne, senest til 2001-revisionen. Udmeldingen er en forhåndstilkendegivelse af de rammer, som de statslige myndigheder forudsætter lagt til grund for revisionen.

Regionplanen skal bl.a. indeholde retningslinier for beliggenheden af større offentlige institutioner, større trafik anlæg, andre større tekniske anlæg, detailhandel og miljøtunge virksomheder med særlige beliggenhedskrav. Det er typisk funktioner, som har betydning for mere end én kommune.

Regionplanen skal således indeholde overordnede retningslinier for bymønster og centerstruktur i regionen. Bymønstret med landsdelscentre, egnscentre, kommunecentre og lokalcentre angiver, hvilke servicefunctio-

ner der bør være i store, mellemstore og mindre byer. I praksis anvendes bymønstret i forbindelse med regionplanmyndighedernes stillingtagen til overførsel af arealer fra landzone til byzone.

Regionplanerne skal ledsages af en redegørelse for planens forudsætninger, herunder bl.a. den forudsatte rækkefølge for planens gennemførelse.

I Hovedstadsregionen skal regionplanlægningen udføres på grundlag af en vurdering af udviklingen for området som helhed, og der skal yderligere blandt andet fastlægges retningslinier for fordelingen af den fremtidige byggeaktivitet i byzone og rækkefølgen herfor.

De senere år, og senest i den nyeste statslige udmelding til regionplanrevision har det været et statsligt krav, at amternes planlægning af den kollektive trafik skal samordnes med byudviklingen. Det kan forbedre markedsgrundlaget for den kollektive trafik og mindske bilafhængigheden.

De mest persontrafikskabende trafikmål, f.eks. regionale servicefunktioner, detailhandel og arbejdskraftintensive erhverv forudsættes placeret, hvor der er en god kollektiv trafikbetjening, eller hvor der er mulighed for en udbygning.

I Hovedstadsregionen har det været et statsligt krav til planlægningen, at lokaliseringen af byfunktioner skal have den bedst mulige kollektive trafikbetjening. Det er i de senere år fastlagt som stationsnærhedsprincippet, der har til hensigt, at virksomhederne i kontor- og serviceerhverv placeres inden for 500 m og højst 1000 m fra en station. Erfaringerne fra 1990'erne har vist, at kun omkring halvdelen af det nyere kontorbyggeri er placeret stationsnært.

Kommuneplaner

Som et led i udarbejdelsen af en kommuneplan skal kommunalbestyrelsen inden for den første halvdel af hver valgperiode offentliggøre en strategi for kommuneplanlægningen, som lægges ud til en offentlig debat.

Kommuneplanen fastlægger en hovedstruktur for hele kommunen. Hovedstrukturen angiver de overordnede mål for udvikling og arealanvendelse i kommunen, herunder udbygningen med boliger og erhverv, trafikbetjening, serviceforsyning og rekreative områder.

I kommuneplanens rammedel angives det enkelte områdes bygge- og anvendelsesmuligheder, som nærmere udmøntes gennem en efterfølgende lokalplanlægning. Rammedelen indeholder typisk bestemmelser om anvendelse, bebyggelsestæthed, etageantal og normer for størrelsen af opholdsarealer og parkeringsarealer. Parkeringsnormer er normalt minimumsnormer, men der er mulighed for at fastlægge dem som maksimumsnormer.

Anvendelsesbestemmelser kan fastlægge blandingsforhold mellem boligformål og erhvervsformål, og der er mulighed for at fastlægge hvilke miljøklasser, der må findes i de enkelte områder. Det er også muligt i kommuneplanen at fastlægge bestemmelser om, at bebyggelsens nederste etage(r) skal anvendes til f.eks. butikker og andre serviceerhverv.

Lokalplaner

Lokalplaner skal tilvejebringes før der gennemføres større udstykninger eller større bygge- og anlægsarbejder, og i øvrigt når det er nødvendigt for at sikre kommuneplanens virkeliggørelse. Lokalplaner regulerer alene fremtidige forhold, og pålægger ikke grundejeren handlepligt.

Miljøklasser som grundlag for lokalisering

Miljøstyrelsen udarbejdede i 1991 sammen med Planstyrelsen en håndbog om Miljø og Planlægning. Håndbogen henvender sig primært til dem, der arbejder med planlægning, byggesager og miljøadministration i amter, kommuner og interesseorganisationer. Håndbogen indeholder en række planværktøjer, som amter og kommuner kan vælge at anvende i deres plansagsbehandling. Der foreligger ingen retlige krav om at anvende håndbogens redskaber.

Håndbogen blev udarbejdet, fordi koordineringen af den kommunale planpraksis og miljøadministration var mangelfuld. Udarbejdelsen af lokalplaner skete uden tilstrækkelig hensyntagen til, om der i nærheden af de nyplanlagte områder var virksomheder, der havde en miljøgodkendelse, som ikke kunne håndhæves, hvis der blev etableret boliger i umiddelbar nærhed af virksomheden. Der var også eksempler på, at miljøadministrationen udstedte miljøgodkendelser uden hensyntagen til de gældende anvendelsesbestemmelser i lokalplanen for området.

Klasse 1	Virksomheder og anlæg, der ikke giver anledning til nævneværdig påvirkning af omgivelserne, f.eks. forretninger, liberale erhverv, kontorer og småværksteder med butik. Afstand til boliger er ikke nødvendig.
Klasse 2	Virksomheder med "ubetydelig" påvirkning af de nærmeste omgivelser, f.eks. mindre bogbinderier, elektronikværksteder og laboratorier. Afstand til boliger ca. 20 m.
Klasse 3	Virksomheder, der fra udendørs aktiviteter (herunder transport) giver anledning til en mindre påvirkning af omgivelserne: "uvæsentlig forurening". Mange håndværksprægede virksomheder, og visse servicevirksomheder (f.eks. benzinstationer). Afstand til boliger ca. 50 m.
Klasse 4	Virksomheder, der kan medføre "mindre væsentlig forurening". Omfatter de mindre belastende af de egentlige produktionsvirksomheder, f.eks. visse levnedsmiddelvirksomheder og mindre overfladebehandlende virksomheder. Afstanden til boliger bør være ca. 100 m.
Klasse 5	Virksomheder, der kan medføre "væsentlig forurening". Omfatter f.eks. maskinfabrikker, betonfabrikker og farve- og lakindustrivirksomheder. Afstanden til boliger bør være ca. 150 m.
Klasse 6	Virksomheder, der kan medføre "betydelig forurening". Kan f.eks. omfatte asfaltfabrikker, slagterier samt større maskin- og betonfabrikker. Afstanden til boliger bør være ca. 300 m.
Klasse 7	Virksomheder, der kan give anledning til "omfattende forurening" og som derfor stiller særlige beliggenhedskrav. Kan f.eks. omfatte medicinal- og pesticidproduktion, kraftværker og svinefabrikker. Afstanden til boliger bør være mindst 500 meter.

Kilde: Håndbog om Miljø og Planlægning. Planstyrelsen og Miljøstyrelsen, 1991.

Kommunerne har igennem 1990'erne anvendt håndbogen i stor udstrækning. Håndbogens virksomhedsklassifikation og forslag til plankategorier kan i dag aflæses i kommuneplanernes rammedel og i lokalplanerne. Virksomhedsklassifikationen kombinerer virksomhedernes miljøbelastning med den erfaringsmæssigt mest optimale afstand mellem virksomheden/anlægget og boliger.

Overvejelser om ændringer

I dag er behovet for at forebygge miljøproblemer som støj, lugt og jordforurening ved adskillelse af boliger og erhverv i mange tilfælde mindsket. Den store vækst i service- og videnbaserede virksomheder og væksten i transporten aktualiserer omvendt, at virksomhedsklassifikationen udvides til at omfatte belastningen fra virksomhedernes person- og godstransport.

Miljøklassifikation af den enkelte virksomhed

Den nuværende virksomhedsklassifikation bør overvejes justeret i lyset af, at virksomhedernes miljøbelastning varierer meget inden for den enkelte branche. Klassifikationen bør derfor have den enkelte virksomhed som omdrejningspunkt snarere end branchen. Ved at basere klassifikationen på virksomheden opnås incitamenter til gennem egen adfærd (miljøstyring) at mindske miljøbelastningen og hermed stå friere i valg af lokalisering.

Inddragelse af transporthensynet i klassifikationen kan bidrage til at sikre hensigtsmæssige lokaliseringer af virksomhederne. Godstransportintensive virksomheder vil have interesse i at være lokaliseret i nærhed af vej og bane. Persontransportintensive virksomheder kan have interesse i at være lokaliseret i nærheden af gode kollektive trafikforbindelser, der giver medarbejdere og kunder flere alternativer i valg af transportmiddel. Detailhandelsvirksomheder vil endvidere være interesseret i mulighederne for parkering.

Det bør derfor overvejes at udarbejde transportprofiler for de enkelte virksomheder som en del af deres miljøprofil. Beskrivelsen af virksomhedernes transportprofiler bør indrage

- persontransport til og fra virksomheden, som omfatter pendling og kundebesøg ind og ud af huset,
- godstransport, som omfatter indgående og udgående gods fra virksomheden,
- mulige forbedringer, der kan omfatte optimeringer af teknisk og adfærdsmæssig karakter, muligheder for overflytning af person- og godstransport til mere miljøvenlige transportformer og reduktion af person- og godstransport.

Byområdernes transport- eller tilgængelighedsprofil

Kommuneplanerne fastlægger som nævnt i dag bl.a. de enkelte områders anvendelse, tæthed og omfanget af parkeringspladser. Transportbelastningen i de enkelte områder fastlægges således kun indirekte.

Videreudviklingen af den hidtidige planpraksis kunne bl.a. ske med inspiration fra Holland. Den hollandske regering lancerede i 1988 en national lokaliseringspolitik for virksomheder og servicefunktioner. Lokaliseringspolitikken er i dag en del af den nationale transporthandlingsplan og miljøplan. Baggrunden er en udbredt bekymring for, at trafikvæksten skaber trængsel på et niveau, som ikke alene forringer miljøkvaliteten i byerne, men også truer en forsat økonomisk vækst.

Målet med den hollandske lokaliseringspolitik er at sikre mobilitet og begrænse unødigt biltransport. Det kan give miljøforbedringer og sikre, at den nødvendige biltransport kan foregå smidigt og uhindret. Ønsket er at levere en langsigtet og mere holdbar løsning. Anlæg af nye veje kan på kort sigt løse trængselsproblemerne, men ændrer ikke væsentligt på de mekanismer, som skaber trafikvæksten.

Rygraden i lokaliseringspolitikken er en kombination af virksomhedernes mobilitetsprofil og de forskellige lokaliteters tilgængelighedsprofil, idet der tages udgangspunkt i, at forskellige virksomhedstyper har forskellige transportbehov. Samtidig har virksomhedernes adgang til forskellige transportmidler stor betydning for, hvilken transportform de ansatte anvender. Områdernes tilgængelighedsprofil fastsættes ud fra deres tilgængelighed med kollektiv trafik, bil, cykel og gang (se beskrivelse i bilag 10).

En videreudvikling af den danske planpraksis må også behandle spørgsmålet om adgang til forsynings- og distributionsfaciliteter, herunder mulighederne for at kombinere flere forskellige transportformer. Det kan således konstateres, at globale virksomheders lokaliseringsvalg i stigende grad foretages ud fra en vurdering af en hensigtsmæssig geografisk placering i forsynings- og distributionskæderne.

Beskrivelsen af adgangen til forskellige forsynings- og distributionsfaciliteter for de enkelte byområder kan bidrage til en kvalificering af virksomhedernes lokaliseringsvalg. Det betyder samtidig, at opbygningen af bystrukturen kan fremme en mere effektiv og miljøvenlig organisering af forskellige transportkæder.

Byområdernes transportprofiler kan anvendes som en del af grundlaget for offentlige investeringer i forbedringer af den kollektive trafik og byernes forsynings- og distributionsfaciliteter. Der kunne i forlængelse heraf gennemføres forsøg, hvor stat, amt og kommuner tegner udviklingsaftaler om forbedringer af den kollektive trafik eller faciliteter til håndtering af gods.

En videreudvikling af de skitserede planværktøjer - en virksomhedsprofil med en samtidig transportprofil og de enkelte byområders transport- eller tilgængelighedsprofiler kan støtte en ønsket udvikling af fremtidens by. Dels kan den være med til at fastlægge muligheder og grænser for at blande byfunktioner og fremme opbygningen af den mangfoldige by, dels kan den anvendes i forsøget på at fremme en bæredygtig udvikling og omdannelse af byerne.

Nedenfor skitseres nogle foreløbige overvejelser om tilgængelighedsprofiler og planbestemmelser for byområder.

1. Lokale byområder

Lokale byområder kunne omfatte arealer til boligformål, offentlige og private virksomheder, offentlige anlæg og institutioner samt lokale rekreative anlæg med ingen eller minimal trafik- og miljøbelastning. Kommunalbestyrelsen fastlægger nærmere retningslinier for arten og fordelingen mellem boliger og erhverv samt rekreative anlæg og institutioner i det enkelte område. Gennemgående trafik og eksisterende miljøgodkendte virksomheder kan indebære, at miljøtilstanden i lokale byområder vil være forskellig. Byerne vil såvel i dag som på længere sigt være opdelt af trafikveje. Det betyder, at lokale byområder, som grænser op til en trafikvej også på længere sigt vil få en større trafik- og miljøbelastning, end de indre dele af de lokale byområder.

Lokale byområder fastlægges som led i kommuneplanlægningen og kunne omfatte tre belastningsklasser:

1a. Lokale byområder med ingen eller minimal trafik- og miljøbelastning. Det kunne f.eks. være et boligområde med parcelhuse eller tæt/lav bebyggelse, hvor den dominerende anvendelse også på længere sigt er boliganvendelse. I området foreslås alene placeret virksomheder i forureningsklasse 1. Der må kun placeres mindre virksomheder, og kun virksomheder uden væsentlig kundetiltrækning. I forhold til de bestemmelser, der i dag er typiske for sådanne områder, er der alene tale om at sikre udvidede muligheder for placering af mindre erhverv og mindre institutioner.

1b. Lokale byområder med nogen trafik- og miljøbelastning. Det kunne være kanten af et parcelhusområde ud mod en trafikvej, et tæt/lavt boligområde eller en etagebebyggelse. Der vil typisk være tale om en større bebyggelsestæthed og/eller en noget større erhvervsandel end under punkt 1a. Der vil være muligheder for placering af virksomheder i forureningsklasse 1 og 2. Klasse 2 virksomheder forudsættes placeret ved indgangen til området og tæt på de omgivende trafikveje. Det vil formentlig være relevant at fastsætte bestemmelser om virksomhedernes maksimale størrelse.

1c. Lokale byområder med megen trafik- og miljøbelastning. Det kunne være områder med en vis bebyggelsestæthed og en blanding af boliger og erhverv, med en større erhvervsandel end under punkt 1a og 1b. Blandingsforholdet mellem boliger og erhverv fastlægges i kommuneplanen ligesom områdets fremtidige bebyggelsestæthed. Lokale byområder i gruppe 1c kunne være ældre blandede bolig- og erhvervsområder eller nye tætte byområder med en relativ stor erhvervsandel. Der kan også være tale om overvejende erhvervsområder, som kontorområder eller intensive, ikke væsentligt forurenende produktionsvirksomheder, som kan etableres i relativt tætte bygningskonstruktioner. Disse arealer bør placeres med

god kollektiv trafikbetjening (i Hovedstadsregionen stationsnært), og det bør overvejes at arbejde med maksimale udlæg af parkeringspladser. I område 1c kunne placeres virksomheder i forureningsklasse 1 og 2. Virksomheder i forureningsklasse 3 vil kunne placeres i områdets yderkanter mod de omgivende trafikveje. I tætte lokale byområder kunne forudsættes en trafikal regulering f.eks. med angivelse af maksimale parkeringsnormer.

2. Særlige byområder

Særlige byområder omfatter arealer til private virksomheder samt offentlige anlæg og institutioner, der ikke lader sig samlokalisere med boliger. Lokalisering af disse områder kan være af regional betydning. De særlige byområder omfatter tre undergrupper:

2a. Særlige byområder til godstransportintensive private virksomheder samt større offentlige anlæg og institutioner, tekniske anlæg mv. I områderne kan placeres virksomheder med forureningsklasse 3-5. Arealerne placeres med god forbindelse til det overordnede vejnet.

2b. Særlige byområder til miljøbelastende eller risikobehæftede private virksomheder samt større offentlige anlæg og institutioner. I områderne kan placeres virksomheder med forureningsklasserne 4-6. Arealerne placeres således, at ulemperne og risikoen for omgivelserne minimeres.

2c. Særlige byområder til private virksomheder samt offentlige anlæg og institutioner, hvis placering øver omfattende indflydelse på deres omgivelser (herunder lufthavne, erhvervs- og trafikhavne, godsterminaler, kraftværker m.v.) Områderne vil kunne indeholde virksomheder med forureningsklasse 7.

3. Bynære områder

I takt med byernes vækst vokser også behovet for at sikre en god kontakt mellem byen og de omliggende landskaber. Der bør derfor lægges vægt på kontakten mellem by og land og på sikring af rekreative arealer tæt på byerne i takt med frigørelse af arealer fra landbrugsmæssig drift

Kommunal benchmarking

For at fremme udveksling af erfaringer med udviklingen og omstillingen af de enkelte byer kan der gennemføres kommunal benchmarking.

Den kan bl.a. omfatte sammenligninger af

- omfanget af byområder, hvor tilgængelighed med kollektiv trafik er forbedret,
-

- udviklingen i antallet af parkeringspladser i de enkelte områder i forhold til antallet af beskæftigede samt
- antallet af boliger som nu friholdes for f.eks. tung lastbiltrafik, og som kan overgå fra én klassifikation til en anden.

Forslag

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg foreslår, at der udvikles regionale og fællesskommunale lokaliseringsstrategier til at fremme udviklingen af bystrukturer, som sikrer mobiliteten og begrænser unødigt biltransport.

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg foreslår, at der udvikles en kombineret areal- og virksomhedsklassifikation til hjælp for udmøntningen af lokaliseringsstrategierne i region- og kommuneplaner. Den kombinerede areal- og virksomhedsklassifikation har karakter af et værktøj til brug for udvikling af en bæredygtig bystruktur, hvor virksomheders transportbelastning og arealers transportkapacitet inddrages. Udvalget anbefaler, at udvikling af klassifikationen sker som et led i en revision af Miljø- og Energiministeriets håndbog om Miljø og Planlægning

Endelig foreslår udvalget, at der gennemføres kommunal benchmarking, hvorved de enkelte byer får mulighed for at sammenligne og hente inspiration fra hinandens forsøg på at minimere transportefterspørgslen og fremme den kollektive trafik.

Bilag 6

Virksomhedsoplysninger i kommuneplanerne

Problemstilling

Kommuner og amter er især inden for det seneste tiår blevet stedse mere inddraget i løsning af opgaver inden for arbejdsmarkeds- og erhvervspolitik. Ofte er der imidlertid ikke adgang til de data, der er nødvendige for at kunne træffe videnbaserede beslutninger.

Kommunen bør have bedre muligheder for f.eks. at allokere ressourcer til de områder og bydele, hvor virksomhedernes udvikling går særligt stærkt, og hvor bidraget til værditilvæksten og eksporten er størst. Samtidig skal der kunne drages sammenligninger mellem byer henholdsvis kommuner: Hvilke kommuner har den mest positive økonomiske udvikling? Hvilke lokale tiltag har bidraget hertil? Hvad kan nabobyer lære heraf, således at deres egen lokale vækst fremmes? På hvilke områder er der behov og muligheder for mellemkommunalt samarbejde om erhvervsudvikling?

Ved at kombinere detaljerede kommuneplanoplysninger med statistiske oplysninger om værditilvækst, omsætning, eksport, uddannelsesniveau for medarbejdere hos de virksomheder der allerede er i byerne, kan kommunerne øge kvaliteten af den service, som de kan give virksomhederne i deres lokaliseringsvalg. Det kan være med til både at give den enkelte by en skærpet profil, og sætte ny dynamik i de mellemkommunale samarbejder, hvor de enkelte kommuner kan henvise til andre kommuner i området i forsøget på at finde den mest optimale placering for virksomhederne.

I takt med at erhvervsstrukturen ændres og antallet af service- og videnbaserede erhverv stiger vil det være relevant at udvikle byerne, så de kan rumme den øgede efterspørgsel på placeringer i byerne, som udviklingen i erhvervsstrukturen kan afstedkomme.

Udvalget finder det derfor vigtigt, at kommuner kan tilbydes centrale nøgletal for erhvervsudviklingen i enkelte bydele, dvs. i kommunens planlægningsområder. Det er blevet muligt gennem udbredelse af geografiske informationssystemer (GIS) i mange amters og kommuners planlægning mv. samt i udviklingen af nationale databaser for erhverv og beskæftigelse. Forudsætningen for sammenkobling er, at planlægningsområderne er så

store, at oplysninger om enkeltvirksomheder af hensyn til kravet om anonymitet ikke kan identificeres.

Forslag

Udvalget foreslår, at landets kommuner i forbindelse med de regelmæssige opdateringer af deres kommuneplan fra statslige myndigheder (Danmarks Statistik) modtager en fast pakke af oplysninger om kommunens virksomheder. Data samordnes så vidt muligt med andre relevante registre, herunder BBR-registret, Kort- og Matrikelstyrelsen samt de digitale plangrundlag. Oplysningerne præsenteres på subkommunalt niveau, dvs. opdelt efter planområder eller grupper af planområder, hvor diskretionshensyn tilsiger det. Et sådant datasæt vil for hver bydel (planområde) kunne omfatte oplysninger fordelt på hovederhvervsgrupper (brancher) om:

- antallet af virksomheder
- virksomhedernes samlede omsætning
- virksomhedernes samlede eksport
- virksomhedernes samlede værditilvækst
- antallet af beskæftigede
- de beskæftigedes alders- og uddannelsesprofil
- virksomhedernes samlede lønsum
- pendlingsomfanget til og fra bydelen fra andre områder inden for og uden for kommunegrænsen.

Organisering og økonomi

Kommunernes modtagelse af virksomhedsoplysningerne på planområder kunne organiseres i følgende moduler:

1. Interesserede kommuner (eventuelt samtlige) indberetter vejnumre (vejstykker) for hvert planområde til Danmarks Statistik, f.eks. i forbindelse med den årlige opdatering af CPR og således som det kendes fra kommunal årsstatistik (KÅS).
2. Danmarks Statistik opgør bruttoantallet af arbejdssteder per planområde. Hvis antallet er under en given grænse anmodes kommunen om at slå planområder samme.

3. Danmarks Statistik udarbejder en tabel for hver kommunes reviderede planområder med de aftalte variable. Tabellen sendes til pågældende kommune samt interesserede ministerier. Forløbet gentages hver fjerde år.

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg har afprøvet metoden i samarbejde med Danmarks Statistik og Odense og Vejle kommuner i oktober-november 2000 (jvf. dokumentationsbilag 8). Gennemførelse af forslaget forudsætter afklaring af betalingen for data.

Dokumentationsbilag

Bilag 7. Befolkningsudvikling, bosætning og boligbehov

Bilag 8. Byernes arbejdspladser og virksomheder

Bilag 9. Byarealets anvendelse og rummelighed

Bilag 10. Udenlandske erfaringer med erhvervs- og bypolitik

Bilag 7

Befolkningsudvikling, bosætning og boligbehov

Den forventede stigning i befolkningstallet samtidig med væksten i antallet af små husstande såvel som de unges tidligere indtræden på boligmarkedet betyder, at der er behov for flere boliger. Derudover stiller befolkningens øgede boligkonsum samt ændrede boligpræferencer nye krav til boligernes størrelse, indretning og beliggenhed.

Befolkningsudvikling

Der har gennem 1900'tallet været en stor befolkningstilvækst med en fordobling af befolkningstallet fra ca. 2,5 mio. personer i 1900 til 5,0 mio. personer i 1970. Fra 1970 har der været en mere afdæmpet befolkningstilvækst med en årlig tilvækst på i gennemsnit ca. 0,3 procent. Siden 1980 har befolkningstilvæksten nogenlunde svaret til nettoindvandringen.

Danmarks statistik langsigtede prognose over befolkningsudviklingen viser, at der vil være en tilvækst på næsten 575.000 personer de næste 30 år og mere end 740.000 personer i løbet af de næste 40 år. Væksten forventes at være jævn med en årlig tilvækst på ca. 0,3 procent. Befolkningsprognosen er baseret på en forudsætning om, at antallet af levendefødte og døde ligger på omtrent samme niveau og at nettoindvandringen forventes at være mellem 10.000 og 18.000 personer årligt.

Til eksempel kan nævnes, at befolkningen i 1998 blev forøget med 19.000 personer med en nettoindvandring på 11.000 personer, idet der var en indvandring på ca. 51.000 og en udvandring på ca. 40.000 personer i begge tilfælde med ca. $\frac{3}{4}$ mellem Danmark og Europa/Nordamerika.

Befolkningsprognosen angiver også den forventede aldersfordeling som vist i tabel 1 og 2. Som det ses af de nedenstående tabeller forventes et stigende, men stabilt antal børn og unge, et stabilt antal men faldende andel af personer i den erhvervsaktive alder (7 procent) og en stor vækst i antallet af ældre (8 procent).

Tabel 1. Befolkningen fordelt på aldersgrupper

	2000	2010	2020	2030	2040
0-16 år	1.089.914	1.156.863	1.108.116	1.162.208	1.225.085
17-24 år	512.354	522.544	585.656	556.627	566.910
25-66 år	3.028.030	3.085.845	3.046.380	3.092.928	3.043.007
67 år +	699.722	751.374	956.413	1.092.367	1.236.037
I alt	5.330.020	5.516.626	5.696.565	5.904.130	6.071.039

Kilde: Danmarks Statistik

Tabel 2. Befolkningen fordelt på aldersgrupper, procent

	2000	2010	2020	2030	2040
0-16 år	20 %	21 %	20 %	20 %	20 %
17-24 år	10 %	9 %	10 %	9 %	9 %
25-66 år	57 %	56 %	53 %	52 %	50 %
67 år +	13 %	14 %	17 %	19 %	21 %
I alt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Kilde: Danmarks Statistik

Befolkningsprognosen svarer til en årlig befolkningstilvækst på 0,3 procent svarende til befolkningstilvæksten i den senest beregnede periode fra 1990 til 1999. Til sammenligning hermed er nedenfor angivet den årlige befolkningstilvækst gennem 1900-tallet.

Tabel 3. Årlig befolkningstilvækst 1901-1999, procent

Periode	
1901 - 1930	1,20 %
1930 - 1940	0,83 %
1940 - 1950	1,13 %
1950 - 1960	0,71 %
1960 - 1970	0,76 %
1970 - 1981	0,38 %
1981 - 1990	0,10 %
1990 - 1999	0,34 %

Kilde: Statistisk Årbog 1999

Udover ændringer i befolkningens aldersfordeling er der sket en markant ændring i antallet af personer pr. husstand. Mens der i 1955 var 3,1 personer pr. husstand er antallet i dag formindsket til 2,1 personer. Der har i perioden fra 1985 til 1999 været en stigning i antallet af husholdninger og næ-

sten 1,4 millioner voksne bor i dag alene. Antallet af husstande er i denne periode steget fra 41,5 procent til 44,6 procent af den samlede befolkning dvs. der har været en stigning i antallet af husstande med 3,1 procentpoint.

Samtidig er der en tendens til opløsning af kernefamilien til en mere diffus familiestruktur og derudover har befolkningen ændret sig i kraft af indvandring, hvor indvandrere og deres efterkommere i 1998 udgjorde 6,8 procent af befolkningen.

Befolkningens bosætning

Gennem 1900'tallet har der været en væsentlig befolkningsvandring fra landet til byerne, og i dag bor 85 procent af den danske befolkning i byer - store og små. Som det fremgår af tabel 4 bor alene 15 procent af befolkningen i landdistrikterne.

Tabellen viser også, at næsten 1.8 mio. personer eller mere end en tredjedel af befolkningen bor i Hovedstadsregionen (de fem hovedstadsamter).

Tabel 4. Befolkningen fordelt på amter og bystørrelser, 2000

	Byer >100.000	Byer 50.000 - 100.000	Byer 10.000- 50.000	Byer 1.000- 10.000	Byer < 1.000	Land- distrikter	Total
København & Frederiksberg Kommuner	586.026						586.026
Københavns Amt		180.433	390.069	36.298	2.791	3.853	613.444
Frederiksborg Amt			168.346	133.376	23.400	40.184	365.306
Roskilde Amt			131.820	63.291	13.960	22.488	231.559
Vestsjællands Amt			112.891	70.443	33.195	78.557	295.086
Storstrøms Amt			70.576	81.401	31.566	75.563	259.106
Bornholms Amt			14.213	10.703	7.220	12.201	44.337
Fyns Amt	145.062		56.301	136.511	45.038	89.062	471.974
Sønderjyllands Amt			63.997	101.689	33.596	54.200	253.482
Ribe Amt		73.341	12.712	73.024	21.430	43.838	224.345
Vejle Amt		53.447	133.233	70.769	29.633	60.460	347.542
Ringkøbing Amt			85.812	94.261	32.561	60.223	272.857
Århus Amt	217.260	55.761	63.983	159.271	52.577	88.270	637.122
Viborg Amt			65.565	59.477	39.970	68.669	233.681
Nordjyllands Amt	119.617		82.227	134.155	61.617	96.537	494.153
Total	1.067.965 (20%)	362.982 (7%)	1.451.745 (27%)	1.224.669 (23%)	428.554 (8%)	794.105 (15%)	5.330.020 (100%)

Kilde: Egne kørsler på IDA-databasen ved Danmarks Statistik

Tabel 5. Befolkningen fordelt på amter og bystørrelser, ændringer 1986-2000

	Byer >100.000	Byer 50.000 - 100.000	Byer 10.000- 50.000	Byer 1.000- 10.000	Byer < 1.000	Land- distrikter	Total
København & Frederiksberg kommuner	25.410						25.410
Københavns Amt		2.054	-21.550	-14.381	0	0	-33.877
Frederiksborg Amt			-6.470	7.922	952	3.873	6.277
Roskilde Amt			6.296	6.422	673	-898	12.493
Vestsjællands Amt			5.901	4.678	1.694	1.830	14.103
Storstrøms Amt			-2.190	2.728	-43	-1.193	-698
Bornholms Amt			-301	-99	-546	-1.552	-2.498
Fyns Amt	7.776		3.600	8.207	-502	-2.548	16.533
Sønderjyllands Amt			3.999	3.212	-310	-2.836	4.065
Ribe Amt		2.229	1.280	6.433	649	-362	10.229
Vejle Amt		9.755	14.274	12.143	1.148	-1.358	35.962
Ringkøbing Amt			4.816	5.368	54	-2.268	7.970
Århus Amt	22.108	198	4.663	22.974	2.462	-974	51.431
Viborg Amt			4.305	2.168	-118	-2.753	3.602
Nordjyllands Amt	5.967		1.075	7.487	590	-1.700	13.419
Total	61.261	14.236	19.698	75.262	6.703	-12.739	164.421

Kilde: Egne korsler på IDA-databasen ved Danmarks Statistik

Tabel 5 viser, at den største befolkningstilvækst har været i de store byer især i København og Frederiksberg kommuner samt i Århus og Vejle amter i perioden fra 1986 til 2000. Derudover har der været en stor tilflytning til byerne der har mellem 1.000 og 10.000 indbyggere. I modsætning hertil har der været en fraflytning fra landdistrikterne med undtagelse af Frederiksborg og Vestsjællands amter.

Tabel 6. Byer med mere end 40.000 indbyggere pr. 1. januar 1999

	1985	1990	1994	1999
København	478.615	466.723	467.253	491.082
Frederiksberg	88.030	85.611	87.466	90.227
Århus	194.345	200.188	209.404	216.564
Odense	136.803	138.986	143.029	144.940
Aalborg	113.865	113.599	116.567	119.431
Esbjerg	70.975	71.962	73.149	73.350
Randers	55.780	55.220	55.515	55.949
Kolding	41.770	44.688	51.205	53.216
Horsens	46.586	47.181	47.365	48.590
Vejle	43.867	45.545	46.718	47.976
Roskilde	39.663	39.924	41.266	42.739
Greve Strand	43.350	45.346	46.474	41.238

Kilde: Danmarks Statistik

Tabel 6 viser ændringer i indbyggertallet i udvalgte byer i tidsrummet fra 1985 til 1999. Som det ses af tabellen har både København, Århus, Odense, Aalborg, Kolding og Vejle haft en markant befolkningstilvækst.

Tabel 7. Befolkningen i amterne og Hovedstadsregionen, 2000-2030

	2000		2030	
	Indbyggere	Procent	Indbyggere	Procent
Hovedstadsregionen	1.796.335	33.7	2.077.401	35.3
Vestsjællands Amt	295.086	5.5	333.091	5.6
Storstrøms Amt	259.106	4.9	280.094	4.7
Bornholms Amt	44.337	0.8	42.791	0.7
Fyns Amt	471.974	8.9	497.802	8.4
Sønderjyllands Amt	253.482	4.8	260.491	4.4
Ribe Amt	224.345	4.2	236.121	4.0
Vejle Amt	347.542	6.5	395.999	6.7
Ringkøbing Amt	272.857	5.1	286.799	4.9
Århus Amt	637.122	12.0	719.121	12.2
Viborg Amt	233.681	4.4	250.280	4.2
Nordjyllands Amt	494.153	9.2	524.140	8.9
Hele landet	5.330.020	100,0	5.904.130	100,0

Kilde: Danmarks Statistik

Udover at beregne befolkningstilvæksten fremskriver Danmarks Statistik også ændringer i befolkningens bosætning, som angivet i tabel 7. Som det ses af tabellen forventes en voksende andel af befolkningen at være bosat i Hovedstadsregionen.

Befolkningens boligbehov

I efterkrigstiden har der været en stigning i boligbyggeriet med en stærk vækst fra begyndelsen af 1960'erne til midten af 1970'erne. I løbet af denne periode steg boligbyggeriet fra ca. 30.000 til ca. 50.000 boliger årligt. 1960'erne og 1970'ernes byggeri bestod altovervejende af private parcelhuse og store etageboligområder, sidstnævnte oftest med almennyttige boligforeninger som bygherrer.

Siden 1970'erne har boligbyggeriet været mere begrænset og har befundet sig på et lavt niveau gennem 1990'erne. I perioden fra 1990 til 1999 blev der årligt bygget ca. 17.000 boliger fordelt over hele landet. I perioden fra 1990 til 1997 var andelen af flerfamiliehuse i gennemsnit ca. dobbelt så stor som andelen af parcelhuse, men fra 1998 har andelen af parcelhuse været stærkt stigende og udgjorde fra 1998 langt størstedelen af nyt boligbyggeri.

Store dele den eksisterende boligmasse står overfor væsentlige udfordringer i forhold til den fremtidige efterspørgsel på boligmarkedet. Det drejer sig om mange af 1960'ernes og 1970'ernes parcelhuse og almene boliger. Samtidig er de ældre boligområder i byerne i flere tilfælde utilstrækkelige i forhold til boligernes kvalitet, vedligeholdelsesstand og størrelse.

Siden begyndelsen af 1960'erne har der været en stigning i størrelsen af boligarealet pr. indbygger, hvilket er udtryk for en generel velstandsstigning. Også omfanget af boligrelaterede skattesubsidier og støttet byggeri er vokset. Som udgangspunkt vil de fleste mennesker også fremover efterspørge større og bedre boliger i takt med øgede indtægter.

Den forventede stigning i befolkningstallet, væksten i antallet af små husholdninger, samt de unges tidligere indtræden på boligmarkedet betyder, at der er behov for flere boliger. Derudover medfører befolkningens øgede boligkonsum samt ændrede boligpræferencer og boligbehov nye krav til boligernes kvalitet, størrelse, indretning og beliggenhed.

Væksten i antallet af små husstande, hvoraf mange hører til den ældre del af befolkningen, fordrer bl.a. et stort antal ældrevenlige boliger, men også boliger tilpasset den resterende del af de små husstande f.eks. studerende.

Befolkningens ændrede behov og præferencer i forhold til boligernes antal, indretning, størrelse og beliggenhed betyder, at der i byerne skal skabes et bredt udbud af boliger. Boligerne skal imødekomme det behov, der er fra en stor del af de yngre befolkningsgrupper, der ønsker at bo i de mere centrale dele af byen. Boligerne skal samtidig imødekomme behovet fra den del af de unge børnefamilier, midaldrende par og pensionister, der ønsker at forblive i eller flytte tilbage til de centrale dele af byen.

Ønsket om mangfoldighed i boligområderne betyder desuden, at de mest ensformige boligområder må revitaliseres ved delvis omdannelse af den eksisterende boligmasse og indpasning af nye boligtyper. En tilpasning til befolkningens ændrede boligbehov og præferencer betyder, at der også i dele af de almene boligområder og i nogle parcelhuskvarterer bør bygges nye boligtyper og/eller at dele af den eksisterende boligmasse skal omdannes f.eks. til ældreboliger, bofællesskaber og ungdomsboliger.

Bilag 8

Byernes arbejdspladser og virksomheder

Gennem det seneste årti er der sket en betydelig omstillingen af den danske erhvervsstruktur fra traditionelle produkter og serviceydelser til videnintensive produkter og serviceydelser. Det er formentlig globaliseringen der på denne måde slår igennem i dansk økonomi.

Stigningen af den danske vareeksport i perioden fra 1987 til 1997 ligger lavere end det tilsvarende gennemsnit for verdenshandelen. I slutningen af perioden tabte Danmark i stigende grad markedsandele. Det gælder inden for de tre største danske eksportgrupper: fødevareområdet, møbler og beklædning samt bygge og boligområdet, ligesom det gælder for metalindustri og produktionsteknologi. Inden for medico og sundhed samt IT og kommunikation kan væksten i den danske vareeksport heller ikke holde trit med den generelle udvikling i det globale handelsmønster. Transport og vidensservice er i udpræget grad vækstområder i den internationale handel, men har undergennemsnitlige vækstrater i den danske serviceeksport. Eneste markante vækstsektor omfatter virksomheder indenfor energi og miljø, der tilsammen tegner sig for ca. 7 procent af den samlede danske vareeksport og med en markedsandel på det samlede verdensmarked, der øges markant.

En forklaring kan være, at Danmark er et lille land, som længe har haft en international økonomi. Mange og større lande er for relativt nyligt blevet internationaliserede. Det er naturligt, at sådanne nye lande tager markedsandele fra de allerede internationalt etablerede økonomier.

En anden forklaring på den generelt faldende markedsandel på eksportmarkederne kunne være, at de danske virksomheder i stedet har vundet terræn på hjemmemarkedet i perioden. Men hvor det danske hjemmemarked er vokset med knap 30 procent, er den danske produktion til hjemmemarkedet kun vokset med ca. 14 procent i perioden. Dansk erhvervsliv har i perioden reduceret sin andel af hjemmemarkedet med ca. 12 procent.

En tredje forklaring på de faldende markedsandele inden for vareeksporten kan være, at industrivirksomhederne i stigende grad placerer dele af aktiviteter inden for industri i lande med eksempelvis et lavere omkostningsniveau eller andre mere favorable betingelser. Væksten i de danske direkte investeringer i udlandet har da også været markant højere end gennemsnit-

tet for OECD landene, men *niveauet* for investeringerne ligger imidlertid relativt lavt, når man måler udgående direkte investeringer i procent af bruttonationalproduktet. Serviceerhvervene står for langt den største del af investeringerne.

Internationalisering af servicesektoren

Det er imidlertid ikke kun fremstillingssektoren, der bliver internationaliseret. Internationaliseringen af servicesektoren går stadig stærkere i disse år, omend det kan være vanskeligt at belyse internationaliseringens fulde omfang. Selvom serviceeksporten er stigende, stiger servicesektorens andel af den samlede eksport slet ikke i samme takt som sektorens andel af beskæftigelsen. Eksporten af serviceydelser udgør omkring 28 procent af den samlede eksport. Men Danmark taber markedsandele hurtigere end EU som helhed. Med hensyn til de direkte udenlandske investeringer står det bedre til. Servicesektoren har stået for to tredjedele af investeringerne i udlandet i 1990'erne. Men valutaeffekten af disse investeringer er relativt begrænset i forhold til effekterne af eksport. Derfor kan den relativt langsomme udvikling i serviceeksporten vise sig problematisk.

Eksporten af serviceydelser bestod i 1997 primært af rejse- og transportydelser (70 procent), med søtransportydelser som langt den vigtigste enkeltgruppe med 42 procent. Ydermere antages eksporten af serviceleverancer i dag at udgøre over halvdelen af den samlede eksport i en række af de store danske industrivirksomheder. Den danske eksport af serviceleverancer har siden 1987 ligget over den tilsvarende vækst for OECD landene, hvilket betyder, at Danmark har vundet markedsandele inden for eksport af serviceydelser. En del af de tabte markedsandele inden for vareeksporten opvejes således i en vis udstrækning af en stigende markedsandel inden for serviceydelser.

Voksende beskæftigelse i byernes serviceerhverv

Langt den største del af Danmarks virksomheder og offentlige arbejdspladser ligger i byerne.

Ligesom i vore nabolande domineres den danske erhvervsprofil af servicesektoren. 24 procent af samtlige beskæftigede er ansat inden for den offentlige sektor og 46 procent var i 1997 beskæftiget indenfor privat service. Industri og bygge/anlæg beskæftigede 24 procent af arbejdsstyrken.

De private servicevirksomheder beskæftiger ikke blot flest mennesker, men de er også vokset kraftigst af alle de senere år. På bare fem år har den private servicesektor skabt 111.000 nye jobs, svarende til en stigning på 12 procent. Kun den offentlige sektor kommer i nærheden af at have skabt lige så mange nye jobs. De private virksomheder i fremstillingsindustri og bygge/anlæg oplever et gradvist fald i antallet af beskæftigede. Omregnes til fuldtidsbeskæftigede har alle erhvervssektorer øget deres beskæftigelse, men også efter denne målestok har virksomheder i servicesektoren øget beskæftigelsen mere end alle andre. Vidensservice, detailhandel og operationel service har været de mest jobskabende brancher i økonomien med hver omkring 27.000 flere jobs i perioden 1992-1997. Blandt de mere traditionelle brancher har der været den stærkeste jobvækst inden for bygge/anlæg.

Tabel 1. Antal virksomheder og beskæftigelse fordelt efter sektorer 1992-1997

	Beskæftigede 1992 (1000)	Beskæftigede 1997 (1000)	Ændring 1992-97 (1000)	Virksomheder 1992	Virksomheder 1997	Ændring 1992- 1997
Industri mv	423	424	1	16.785	14.970	- 1.815
Bygge/Anlæg	113	142	29	14.092	15.154	1.062
Offentlig Service	534	555	21	16.588	17.126	538
Privat service	952	1.063	111	97.746	101.865	4.219
• Detailhandel	178	205	27	23.404	23.111	- 293
• Engroshandel	135	146	11	12.715	12.803	88
• Vidensservice	120	147	27	11.436	12.460	1.124
• Operationel service	145	176	31	17.078	18.902	1.824
• Transport	131	133	2	9.309	9.491	182
• Turisme	52	67	15	5.835	7.254	1.419
• Finans	83	71	- 12	4.543	4.049	- 494
• Øvrige service	108	118	10	13.426	13.795	369
Øvrige Erhverv	105	123	18	27.546	25.011	2.535
Total	2.127	2.307	180	172.757	174.226	1.469

Kilde: Egne kørsler. IDA-databasen ved Danmarks Statistik.

Note: Nogle arbejdstagere arbejder på skiftende adresser og indgår derfor ikke i tabellen.

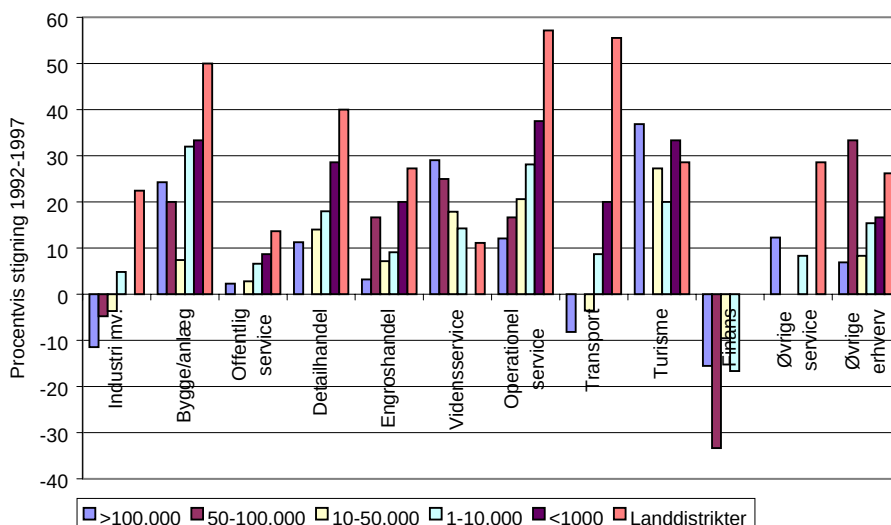
Sammenlignet med udlandet har beskæftigelsesvæksten i den private service dog ikke været imponerende. Faktisk har den årlige vækst i den danske beskæftigelse i alle erhverv set under ét ligget væsentligt lavere end

gennemsnittet for OECD landene i perioden 1985-95 og lavere end hovedparten af vore nærmeste konkurrentlande.

Ændringer i erhvervsstrukturen - i forskellige bystørrelser

I et bypolitisk perspektiv er det af interesse at undersøge, hvilke konsekvenser en ændring i erhvervsstrukturen har for virksomhedernes lokaliseringsønsker og -muligheder. Og om der i lokaliseringen kan identificeres værdifulde faktorer for virksomhedernes konkurrenceevne. I dette afsnit belyses erhvervsudviklingen geografisk fordelt på bytyper.

Figur 1. Beskæftigelsesudvikling 1992-1997 på sektorer og bystørrelser



Kilde: *Egne kørsler. IDA-databasen ved Danmarks Statistik.*

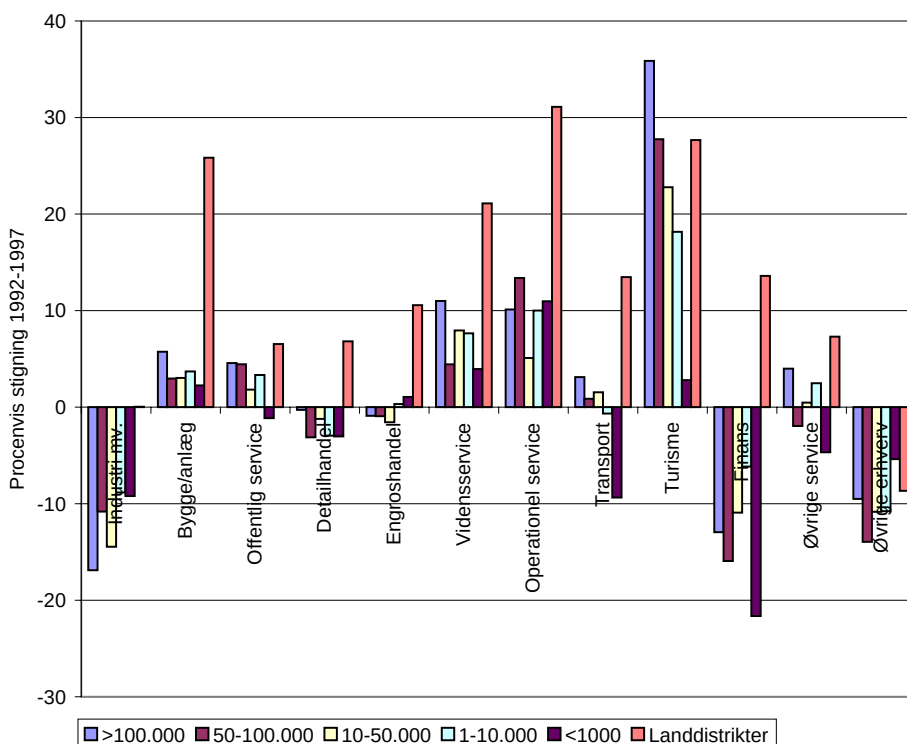
Note: Nogle arbejdstagere arbejder på skiftende adresser og indgår derfor ikke i tabellen.

Ændringer i erhvervsstrukturen i retning af stadig flere arbejdspladser i offentlige og private serviceerhverv kan ses i stort set alle bytyper. Detailhandel, engroshandel, vidensservice og operationel service vokser i alle

bystørrelser. Inden for branchen vidensservice er det de helt store byer, som oplever den stærkeste jobvækst. I finans- og forsikringsbranchen er der derimod fald i beskæftigelsen i alle bytyper.

I de store og mellemstore byer falder beskæftigelsen inden for industri, mens der i de mindre bystørrelser og landdistrikterne har været vækst i beskæftigelse i industrien. Inden for operationel service og transport er det de mindre bystørrelser og landdistrikterne, som har oplevet den relativt stærkeste jobvækst fra 1992-1997.

Figur 2. Antal virksomheder 1992-1997 på sektorer og bystørrelser



Kilde: Egne kørsler. IDA-databasen ved Danmarks Statistik.

Note: Nogle arbejdstagere arbejder på skiftende adresser og indgår derfor ikke i tabellen.

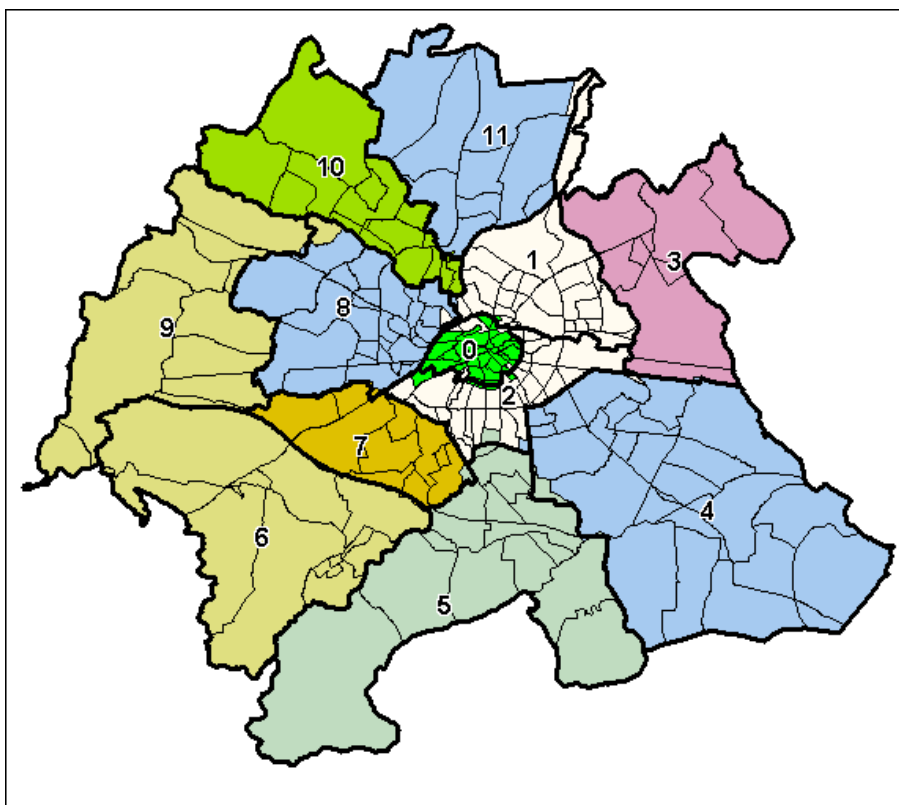
Antallet af virksomheder går tilbage i alle bystørrelser inden for industri, detailhandel, engroshandel, finans og øvrige erhverv. Indenfor bygge/anlæg, vidensservice, operationel service og turisme har der i alle bystørrelser

været en vækst i antallet af virksomheder. Inden for bygge/anlæg, vidensservice og operationel service har den største procentuelle vækst i antallet af virksomheder været i landdistrikterne.

Ændringer i byernes erhvervsstruktur - to eksempler

Ændringerne i erhvervsstrukturen kan også analyseres for en enkelt by eller kommune. Det illustreres i det følgende med eksempler fra henholdsvis Odense og Vejle, hvor beskæftigelses- og virksomhedsdata præsenteres opdelt efter kommunernes egen inddeling i planområder og bydele. Odense kommune har 12 forskellige byområder, som det ses af figur 3.

Figur 3. Byområder i Odense Kommune



Tabel 2. Antal arbejdspladser 1992-1997 fordelt på sektorer i Odense Kommunes 12 byområder

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Industri mv.	-592	-459	-81	29	73	44	187	-186	-321	-5	59	17
Bygge/anlæg	61	115	275	145	108	-37	140	32	187	45	61	-53
Offentlig service	1222	41	-613	16	-96	-112	320	-69	274	20	276	-159
Privat service	437	309	439	106	1254	295	214	67	279	67	-22	196
• Detailhandel	312	182	246	39	307	268	-14	62	119	-6	19	22
• Engroshandel	-60	6	-42	40	-18	-58	79	-6	-58	8	-11	103
• Vidensservice	485	149	-62	3	185	182	0	-92	-57	44	6	7
• Operationel service	-292	180	48	8	86	78	56	58	167	-16	37	16
• Transport	-41	-182	-403	16	394	378	84	34	53	18	14	69
• Turisme	265	29	21	0	146	146	11	4	18	-1	-11	-18
• Finans	-278	-10	13	-1	-52	-51	-13	-4	-8	-6	-86	-2
• Øvrige service	46	-45	-257	1	211	210	11	11	45	26	10	-1
Øvrige erhverv	-137	-58	42	49	56	7	193	-6	41	3	-118	60

Kilde: Egne korsler. IDA-databasen ved Danmarks Statistik.

Note: Nogle arbejdstagere arbejder på skiftende adresser og indgår derfor ikke i tabellen.

Som det fremgår af tabel 2 er der især i bykernen, dvs. byområde 0, sket en jobvækst inden for detailhandel og vidensservice, mens der har været et kraftigt fald i arbejdspladser inden for fremstillingsindustri i perioden fra 1992 til 1997. Der har endvidere været en markant fremgang i antallet af arbejdspladser i offentlig service, lige som der har været jobvækst inden for turisme.

Udviklingen i antallet af virksomheder (tabel 3) viser, at der i bykernen, dvs. område 0, har været en markant fremgang i antallet af både private og offentlige servicevirksomheder. Vidensservice, operationel service og turisme har haft den største vækst i antallet af virksomheder i perioden 1992-1997. Samtidig har der været et markant fald i antallet af industrivirksomheder.

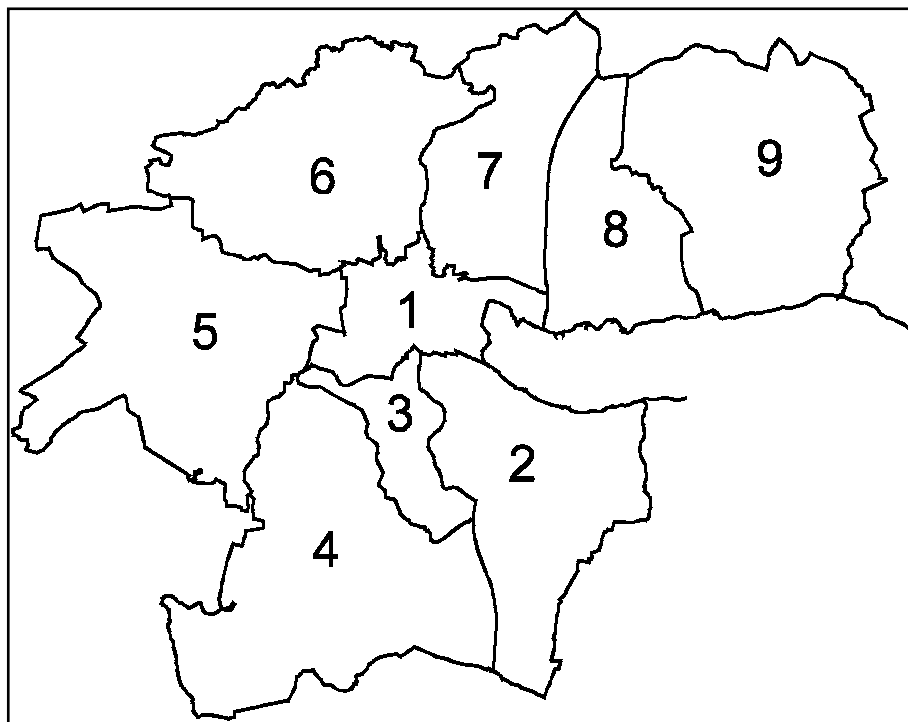
Tabel 3. Antal virksomheder 1992-1997 opdelt på sektorer i Odense Kommunes 12 byområder

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Industri mv.	-40	-1	-11	-2	4	-5	4	0	-4	2	4	-3
Bygge/anlæg	1	6	-2	-1	8	7	3	0	13	5	1	3
Offentlig service	35	0	3	-1	-1	3	0	4	-2	-2	2	-1
Privat service	27	1	-18	9	20	12	17	2	7	17	-1	7
• Detailhandel	-9	0	-5	0	-9	-8	1	-2	-7	0	-1	-2
• Engroshandel	-4	-1	-2	2	1	5	6	1	7	3	-5	0
• Vidensservice	22	-1	-5	1	14	-2	-1	-5	2	7	0	3
• Operationel service	14	9	3	4	9	7	4	3	5	0	5	5
• Transport	5	-5	-2	1	-2	3	2	4	-4	3	-1	3
• Turisme	23	7	-8	0	8	0	2	1	-3	2	2	-2
• Finans	-13	-3	1	0	-2	1	-1	1	-1	-2	-3	-1
• Øvrige service	-11	-5	0	1	1	6	4	-1	8	4	2	1
Øvrige erhverv	-28	-2	-1	1	2	-7	0	-5	0	3	-3	-3

Kilde: Egne korsler. IDA-databasen ved Danmarks Statistik.

Note: Nogle arbejdstagere arbejder på skiftende adresser og indgår derfor ikke i tabellen.

Figur 4. Byområder i Vejle Kommune



Vejle er inddelt i ni byområder. Som det ses af tabel 4 har der i bykernen, dvs. delområde 1, været en stærk vækst i antallet af arbejdspladser indenfor privat service, især engroshandel og vidensservice, men et stærkt fald i antallet offentlige arbejdspladser. Dette modsvarer af vækst i antallet af offentlige arbejdspladser i andre byområder i Vejle. Der har endvidere været en markant udvikling i antallet af arbejdspladser indenfor turisme i perioden 1992-1997.

Tabel 4 Antal arbejdspladser 1992-97 fordelt på byområder, Vejle Kommune

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Industri mv.	-164	-5	50	16	-20	10	-56	391	0
Bygge/anlæg	-127	115	12	2	18	2	-27	-33	6
Offentlig service	-581	292	111	-4	-35	-14	178	-10	-2
Privat service	465	307	42	91	59	9	578	332	5
• Detailhandel	80	162	27	-9	6	6	44	262	-2
• Engroshandel	133	199	4	4	33	-1	323	-68	-12
• Vidensservice	162	218	6	14	-34	12	37	-135	8
• Operationel service	30	29	-4	11	49	15	33	50	19
• Transport	-75	40	10	-11	7	-9	99	176	1
• Turisme	239	2	4	0	-2	0	17	20	-10
• Finans	-160	-391	-4	0	0	-1	1	10	0
• Øvrige service	56	48	-1	82	0	-13	24	17	1
Øvrige erhverv	-5	-19	16	12	-3	14	1	8	6

Kilde: Egne kørsler. IDA-databasen ved Danmarks Statistik.

Note: Nogle arbejdstagere arbejder på skiftende adresser og indgår derfor ikke i tabellen.

Udviklingen af antallet af virksomheder i bykernen, delområde 1, har været mest markant indenfor turismeerhvervet i perioden 1992-1997. Der har været et fald i antallet af virksomheder i detailhandlen. Samlet har der været en markant tilbagegang i antallet af virksomheder i bykernen. I randen omkring bykernen, i delområde 2, har der derimod været en markant fremgang i antallet af virksomheder.

Tabel 5. Antal virksomheder 1992-1997 opdelt på sektorer i Vejle Kommunes 9 byområder

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Industri mv.	-9	7	0	2	-2	2	-2	-1	-3
Bygge/anlæg	-18	10	9	0	5	-6	2	-6	2
Offentlig service	-5	-1	3	-1	-2	-1	0	4	-1
Privat service	-3	43	3	5	-6	1	13	14	-3
Detailhandel	-14	0	1	0	1	-1	-3	0	-2
Engroshandel	2	12	0	0	-1	1	4	2	-2
Vidensservice	-6	17	1	2	-2	2	5	-2	1
Operationel service	5	1	1	-1	0	5	1	0	1
Transport	2	5	0	-3	-3	-2	4	8	-2
Turisme	15	1	1	0	-1	0	2	-1	0
Finans	-4	-1	0	0	0	-1	-1	4	0
Øvrige service	-3	8	-1	7	0	-3	1	3	1
Øvrige erhverv	-3	-6	1	13	-5	5	1	1	1

Kilde: Egne kørsler. IDA-databasen ved Danmarks Statistik.

Note: Nogle arbejdstagere arbejder på skiftende adresser og indgår derfor ikke i tabellen.

Bilag 9

Byarealets anvendelse og rummelighed

Byarealets vækst fra 1950 til 2000

Omfanget af arealer i Danmark som anvendes til byformål har været voksende siden anden halvdel af 1800'tallet, men er især steget i anden halvdel af 1900'tallet. Ifølge Landsplanudvalgets *Zoneplan 1962 for Danmark* udgjorde det samlede byareal 675 km^2 i 1951 svarende til godt 1,5 procent af landets areal. Ifølge Danmarks Statistik var byarealet i 1965 steget til ca. 1.050 km^2 eller godt 2,5 procent af landets areal, og i 1982 til ca. 1.900 km^2 , svarende til 4,5 procent af Danmarks areal. Byzonen i Danmark omfattede i 1998 ca. 2.430 km^2 , svarende til 5,5-6 procent af landets samlede areal.

Der er i de seneste 50 år sket en tre til fire dobling af byarealet. Byarealet udgør stadig en beskeden del af landets areal, men der er store forskelle mellem byområder og landdistriktsområder. I Hovedstadsregionen udgør byzonearealerne 23 procent af det samlede areal (i Københavns Amt 46 procent), men også omkring andre større byområder overstiger byarealet landsgennemsnittet.

Den årlige tilvækst af byarealet var størst i årene fra 1965 til 1982, der samtidig var en periode med et meget stort boligbyggeri, herunder ikke mindst parcelhuse. Andelen af byareal til boligformål er steget væsentligt gennem tid. Mens boliger i 1951 optog ca. 20 procent af byarealet, udgør boligarealernes andel i dag omkring halvdelen af det samlede byareal.

Byareal pr. indbygger i Danmark og i Hovedstadsregionen

Det gennemsnitlige forbrug af byareal pr. indbygger i Danmark er i dag ca. 500 m^2 , når det forudsættes, at ca. 85 procent af befolkningen bor i byer. Medregnes det ubebyggede byzoneareal er der tale om ca. 540 m^2 pr. indbygger, mens tallet er ca. 600 m^2 , når kommuneplanlagte landzonearealer medregnes.

Ifølge Egnspansekretariatet for Storkøbenhavn *Hovedstadens arealforbrug* fra 1960 var byarealforbruget pr. indbygger i 1950'erne - bortset fra de tre centrale hovedstadskommuner og Århus - 200 m^2 i byer med mere end

30.000 indbyggere og 300 m² pr. indbygger i byer med mindre end 30.000 indbyggere.

Tabel 1 viser størrelsen af de bebyggede byarealer pr. indbygger i Hovedstadsregionen i januar 1996. Der er stor forskel mellem byarealforbruget pr. indbygger i de fem enheder inden for Hovedstadsområdet, og arealforbruget i yderamterne er tre til fire gange større pr. indbygger end i de gamle centrankommuner.

Tabel 1. Bebyggede byarealer pr. indb. i Hovedstadsregionen, 1996

	København Kom.	Frederiksberg Kom.	København Amt	Roskilde Amt	Frederiksborg Amt	Hovedstads- Region
Boligområder	53	60	226	302	317	197
Centerområder	4	0	9	14	13	9
Erhvervsområder	13	5	50	52	50	38
Off.formål (-trafik)	16	16	37	53	54	35
Trafik	43	3	50	11	48	38
Fritidsformål	25	12	66	77	77	56
I alt	154	96	438	509	559	373

Kilde: Københavns Statistiske Årbog

Forskellene afspejler blandt andet store forskelle med hensyn til boligområdernes omfang, hvor København/Frederiksberg har en parcelhusandel på ca. 5 procent, Københavns Amt en andel på ca. 30 procent og byområderne i de to yderområder en parcelhusandel på mere end 50 procent.

Det er boligarealerne, der dominerer og optager 50-60 procent af det samlede byarealforbrug - dog kun 35 procent i Københavns kommune. Erhvervsområderne fylder langt mindre - omkring 10 procent af byarealet.

Tal for Hovedstadsområdet er ikke umiddelbart sammenlignelige med resten af landet på grund af forskelle i erhvervsstruktur og sammensætning af boligmassen. De to yderamter - Roskilde og Frederiksborg har dog en sammensætning af boligmassen på boligformer, der i en vis udstrækning svarer til landsgennemsnittet.

Danmarks samlede bygningsbestand

Knap halvdelen af det samlede bygningsetageareal i Danmark anvendes til boligformål, og ca. halvdelen af boligetagearealet (eksklusiv stuehuse på

landet) til parcelhuse. Landbrugets driftsbygninger har et lige så stort etageareal, som alle by erhverv tilsammen.

Det samlede etageareal til serviceerhverv er ifølge de statistiske opgørelser af samme størrelsesorden som det etageareal, der anvendes til fabrikker og værksteder. Hvis etagearealet til institution, undervisning og kultur medregnes under serviceerhverv, er det samlede etageareal næsten dobbelt så stort som det etageareal, der anvendes til fabrikker og værksteder.

Tabel 2 viser den samlede bygningsbestand i Danmark pr. januar 1998. Bygningsbestanden er angivet i mio. m² etageareal fordelt efter bygningernes mest udbredte anvendelse.

Tabel 2. Bygningsbestand fordelt på bygningstyper

	mio m²	Procent
Bygninger til beboelse, i alt	267.6	47,2
• Stuehuse	23.3	4,1
• Parcelhuse	136.4	24,1
• Række-, kæde- og dobbelthuse	28.0	4,9
• Etagehuse o.a.	79.9	14,1
Bygninger til erhverv, i alt	246.2	43,5
• Avls- og driftbygninger	127.5	22,6
• Fabrikker og værksteder o.l.	48.9	8,6
• Adm., handel, lib. erhverv *)	51.1	9,0
• Andre bygninger til erhverv	18.7	3,3
Øvrige bygninger, i alt	52.6	9,3
• Instituton/undervisning/kultur	33.0	5,9
• Sommerhuse	12.6	2,2
• Andre bygninger til fritidsformål	7.0	1,2
Samlet bygningsbestand	566.3	100,0

Kilde: Statistisk Årbog 1999

*Note: * Statistikgruppe 320 inkl. lagerlokaler*

Blanding af beboelse og erhverv i byområder

Der var i 1999 godt 40.000 ejendomme med blandet beboelse og erhverv omfattende ca. 500.000 boliger. Af den samlede boligbestand ligger en femtedel af boligerne i ejendomme med erhverv og beboelse. En gennemsnitlig ejendom med blandet beboelse og erhverv indeholder tolv lejligheder, hvoraf boligarealet udgør 70 procent af ejendommens samlede areal.

I det følgende er beskrevet hovedtræk for ejendomme med blandet beboelse og erhverv for at belyse ejendomme med erhverv og private udlejningsboliger.

Tabel 3. Antal ejendomme med blandet beboelse og erhverv, 1999

1.1 1999	Antal ejendomme	Antal egentlige boliger	Areal til beboelse 1.000 m ²	Areal til erhverv 1.000 m ²	Gns. areal til beboelse (Pct.)
Private	30.832	153.316	13.019	11.758	52,5
Offentlige	907	9.556	708	900	44,0
Ejerlejl.	5.339	89.221	7.086	2.692	72,5
Almene bol.	1.344	177.242	13.381	681	95,2
Andelsbol.	1.979	73.594	5.493	607	90,0
I alt	40.401	502.929	39.686	16.639	70,5

Kilde: By- og Boligministeriet

Tabel 3 viser, at omkring tre fjerdedele af de blandede ejendomme er privat ejede og at 30 procent af det samlede antal boliger (eksklusiv ejerlejligheder) findes her. Tabellen viser også, at de privat ejede ejendomme indeholder godt 70 procent af de blandede ejendommers erhvervsareal. Boligerne i disse ejendomme kan både være beboet af ejer eller være udlejet.

Tabel 4. Erhvervsarealet fordelt efter antal boliger i ejendommen

	Antal boliger i ejendommen (erhvervsarealet i pct.)						Areal til erhverv 1.000 m ²
	1-2	3-6	7-12	13-30	31 -	I alt	
Private	62,8	17,3	8,5	6,7	4,7	100,0	11.758
Offentlige	38,5	10,1	7,5	13,1	30,8	100,0	900
Ejerlejligheder	19,3	20,1	15,7	17,6	27,3	100,0	2.692
Almene	2,1	1,7	1,7	7,4	87,1	100,0	681
Andelsboliger	0,4	2,5	12,2	47,0	37,9	100,0	607
I alt	49,7	16,2	9,4	10,3	14,4	100,0	16.639

Kilde: By- og Boligministeriet

Tabel 4 viser erhvervsarealets omfang i de blandede ejendomme fordelt efter ejendommens størrelse dvs. antallet af boliger i ejendommen. To tredjedele af erhvervsarealet findes i små ejendomme med en til seks boliger, og godt 14 procent af det samlede erhvervsareal i ejendomme med mere end 30 boliger. Tabellen viser også, at 80 procent af erhvervsarealet i private boliger ligger i småejendomme, mens modsat 87 procent af er-

hvervsarealet i almene boliger ligger i ejendomme med mere end 30 boliger.

Tabel 5. Erhvervsarealet fordelt efter anvendelse i procent

	Industri/håndværk	Transport/lager	Detailhandel	Pengeinstitut/kontor	Øvrig anvendelse	I alt
Private	23,3	16,4	23,5	32,2	4,6	100,0
Offentlige	6,6	11,2	5,0	30,3	46,9	100,0
Ejerlejligheder	7,4	19,0	32,5	33,0	8,1	100,0
Almene	2,7	11,1	28,4	30,1	27,7	100,0
Andelsboliger	12,7	12,4	39,5	27,8	7,6	100,0
I alt	18,6	16,2	24,7	32,0	8,5	100,0

Kilde: By- og Boligministeriet

Tabel 5 viser, at knap tre fjerdedele af erhvervsarealet i blandede ejendomme anvendes til handel, transport, kontor, liberale erhverv og lign. Heraf udgør detailhandel 4 mio. m², svarende til omkring en fjerdedel af det samlede erhvervsareal. Enheder der anvendes til produktion mv. udgør godt en femtedel af erhvervsarealet, svarende til 3 mio. m².

Tabel 6. Private/blandede ejendomme i regulerede kommuner

Antal boliger i ejendommen	Antal ejendomme	Antal egne boliger	Areal til beboelse 1.000 m ²	Areal til erhverv 1.000 m ²	Gns. areal til beboelse (Pct.)
1-2	13.904	17.416	2.128	5.155	29,2
3-6	4.393	18.322	1.652	1.729	48,9
7-12	2.357	21.579	1.898	937	67,0
13-30	1.425	27.399	2.127	763	72,8
31 -	708	54.569	3.667	553	86,9
I alt	22.787	139.285	11.481	9.137	55,7

Kilde: By- og Boligministeriet

Det fremgår af tabel 6, at der er knap 23.000 private ejendomme (eksklusiv ejerlejligheder) med boliger og erhverv beliggende i de såkaldte regulerede kommuner. Der er ca. 150 regulerede kommuner, som typisk er større kommuner. I disse kommuner er lejefastsættelsen omkostningsbestemt for de private udlejningsboliger, som udgør 139.000 boliger. Erhvervsarealet i private ejendomme i regulerede kommuner udgør 9 mio. m² og repræsenterer en betydelig andel af det samlede erhvervsareal.

Ejendomme med tre boliger eller derover vil typisk være til udlejningsformål. Lejeboliger i ejendomme med under syv boliger er ikke direkte omfattet af omkostningsbestemt lejeregulering (småhus-regler), mens private ejendomme med syv eller flere boliger (private udlejningsejendomme) er direkte omfattet af omkostningsbestemt leje. Ejendomme, som er taget i brug efter 1991, er dog fritaget for bestemmelserne vedrørende omkostningsbestemt leje og kan udlejes til markedsleje. Endvidere kan lejen fastsættes til det lejedes værdi for ejendomme, hvor mere end 80 procent af ejendommens bruttoetageareal den 1. januar 1980 anvendes til andet end beboelse. Det er ikke muligt at belyse, hvor mange af de såkaldte 80 procent ejendomme der findes i dag.

I de regulerede kommuner er der 4.490 blandede ejendomme med syv eller flere private udlejningsboliger. Der er tilsammen knap 104.000 boliger med et samlet boligareal på 7,7 mio. m² i disse ejendomme, hvor erhvervsarealet er 2,2 mio. m². Boligarealet udgør således godt tre fjerdedele af det samlede bruttoetageareal i disse ejendomme. Det indikerer at vilkårene for boliglejemålene, herunder lejefastsættelsen, kan øve indflydelse på vilkårene for erhvervslejemålene, uanset af lejefastsættelsen er markedsbestemt.

Etageareal pr. beskæftiget i forskellige erhverv

Forholdet mellem det samlede erhvervsetageareal og beskæftigelsen giver nogle grove tal for etagearealforbruget pr. arbejdsplads.

Som det ses af tabel 7, ligger etagearealforbruge pr. ansat i landbruget på over 1.000 m². Landbruget beskæftiger 4 procent af den samlede arbejdsstyrke i Danmark.

En arbejdsplads inden for produktionserhvervene bruger i dag et etageareal på ca. 80 m² eller det dobbelte af en arbejdsplads inden for serviceerhvervene.

Næsten tre fjerdedele af alle arbejdspladser i Danmark er at finde i dag inden for offentlig og privat service, herunder institutioner.

Tabel 7. Etageareal pr. beskæftiget i hovederhvervsgrupper

	beskæftigede (1000 pers.)	Procent	Etageareal mio m ²	Etageareal/ be- skæftiget
• Landbrug	112	4,0	127.5	1.140
• Industri, byg/anlæg	616	21,8	48.9*	79
• Of.+pr. service	2.044	72,2	84.1**	41
• Øvrige erhverv	56	2,0	18.7	(330)
I alt	2.828	100,0	279.2	99

Kilde: Statistisk Årbog 1999 og Erhvervsministeriet 2000

Note: * Fabrikker og værksteder o.l.

**Gruppen "offentlig og privat service" omfatter administration, handel, liberale erhverv (og også lokaler til lager). Endvidere er medtaget bygninger til institution, undervisning, kulturelle formål m.v.

Vækst i etagearealforbrug pr. arbejdsplads

Hovedstadsrådet gennemførte i 1981 en omfattende erhvervsundersøgelse, som bl.a. angiver væksten i etagearealforbruget pr. arbejdsplads i perioden fra 1970 til 1981.

Tabel 8. Etagearealforbrug pr. arbejdsplads i Hovedstadsregionen

	m ² etageareal pr. arbejdsplads			
	1970	1981	Tilvækst	Procent
Hele Regionen	38	46	8	21
Centralkommunerne	32	40	8	25
Københavns Amt	43	50	7	16
Frederiksborg Amt	49	50	1	2
Roskilde Amt	48	55	7	15
Alle lokaletyper	38	46	8	21
Fabrik og værksted	38	57	19	50
Lager	234	260	26	11
Kontor	20	27	7	35
Butik og ekspedition	29	37	8	28
Institution	64	60	-4	-6

Kilde: Erhvervsudviklingen i hovedstadsregionen 1970-81, Hovedstadsrådet 1984

Tabel 8 viser, at det gennemsnitlige etagearealforbrug pr. arbejdsplads voksede med godt 20 procent i perioden 1970 til 1981. Etagearealforbru-

get pr. arbejdsplads lå lavest i centralkommunerne, men tilvæksten fra 1970 til 1981 var også relativt størst i centralkommunerne.

Når gennemsnitstallene opdeles på forskellige lokaletyper ses den største relative tilvækst inden for fabrik og værksted med en stigning på 50 procent. Også inden for kontor samt butik og ekspedition har der været tale om relativt store stigninger. Etagearealet pr. arbejdsplads til fabrik og værksted er mere end dobbelt så stort som til kontorlokaler.

Erhvervsbyggeriet i forhold til beskæftigelsesudviklingen

I perioden fra 1987 til 1997 har der været en samlet beskæftigelsestilvækst i Danmark på 123.000 personer. Der har været en vækst i antallet af arbejdspladser inden for serviceerhverv på 129.000 arbejdspladser og en fremgang inden for bygge og anlæg på 10.000 arbejdspladser. I modsætning hertil har været en nedgang i landbrugets beskæftigelse på 10.000 arbejdspladser og en tilbagegang i industriens beskæftigelse på 6.000 personer.

Tabel 9. Fuldført erhvervsbyggeri i Danmark, 1987-97

1000 m ² etageareal	Landbrug	Fabrik/ Værksted m.v.	Adm./ handel/ lib.erhv.	Øvrige erhvervs- bygninger	Kultur/ Institution	I alt
1987	1.580	1.680	1.540	160	230	5.190
1988	1.760	1.770	1.750	220	350	5.850
1989	1.620	1.390	1.490	150	360	5.010
1990	1.550	1.390	1.220	140	290	4.590
1991	1.410	1.120	1.080	100	280	3.990
1992	1.530	940	810	100	260	3.640
1993	1.090	730	700	80	240	2.840
1994	930	680	630	60	260	2.560
1995	1.330	950	710	60	310	3.360
1996	1.460	1.010	830	70	320	3.690
1997	1.890	960	900	100	380	4.230
I alt	16.150	12.620	11.660	1.240	3.280	44.950

Kilde: Statistisk Årbog

Som det ses af tabel 9, udgjorde landbrugsbyggeriet i perioden fra 1987 til 1997 36 procent og byggeriet til kulturelle formål/institutioner 7 procent af det samlede erhvervsbyggeri. Fabriks- og værkstedsbyggeriet udgjorde

28 procent, mens andelen af erhvervsbyggeri til offentlige og private serviceerhverv incl. kulturelle formål og institutioner var 36 procent.

Hvis der alene ses på byggeriet til byerhverv og institutioner fordeler byggeriet i denne periode sig med 44 procent til fabrikker og værksteder m.v., 45 procent på offentlige og private serviceerhverv og 11 procent på institutioner.

Der er ingen umiddelbar sammenhæng mellem udviklingen i antallet af arbejdspladser og erhvervsbyggeriets omfang. Dette ses blandt andet af, at der har været et stort byggeri til landbrugsproduktion og industri, selv om der har været tilbagegang i beskæftigelsen.

Også inden for serviceerhvervene hænger den største del af nybyggeriet sammen med et øget etagearealforbrug pr. arbejdsplads, og kun i mindre grad med tilvæksten i antallet af arbejdspladser. Periodens tilvækst på 129.000 arbejdspladser à 40 m² giver umiddelbart et behov for 5.2 mio. m², mens der i 11 års perioden er bygget 15 mio. m² etageareal til institutioner og serviceerhverv. To tredjedele af dette byggeri har således ikke nogen relation til tilvæksten i antallet af arbejdspladser, men er udtryk for et øget etagearealforbrug pr. arbejdsplads.

Det øgede erhvervsetageareal pr. arbejdsplads inden for offentlige og private serviceerhverv samt institutioner har i perioden fra 1987 til 1997 været ca. 1 procent årligt. For landbrugsbygninger er arealforbruget pr. arbejdsplads ligeledes forøget med godt 1 procent, mens der inden for produktionserhverv har været tale om en tilvækst på godt 2 procent om året.

Tallene er usikre, blandt andet fordi der ikke foreligger statistik for, hvor store etagearealer der er nedrevet eller overgået til andet formål. De lokaler, som industrien forlader i de ældre byområder i forbindelse med en udflytning overgår ofte til en anden anvendelse i stedet for nedrivning. Men de medregnes - ifølge Forskningscenter for Skov og Landskab og Danmarks Statistik - kun i byggestatistikken, hvis der er tale om et drastisk anvendelsesskift, dvs. fra erhverv til boliger. De medregnes således ikke, når der er tale om ændringer fra ét erhverv til et andet, selv om der sker et skift i statistikkategori f.eks. fra kategori 220 til 320. Dette vil i nogen grad rykke de ovenfor nævnte tal, og øge mængden af og andelen af ny-etablerede lokaler til serviceerhverv - både i alt og i de centralt beliggende byområder.

Tendenser i arealforbruget inden for serviceerhvervene

Forskningscentret for Skov- og Landskab er i gang med undersøgelser, som blandt andet omfatter transportvanerne i en række virksomheder inden for såvel fremstilling som serviceerhverv. Der undersøges et stort antal virksomheder såvel i København som i de større provinsbyer. Som led i disse undersøgelser opgøres også virksomhedens etageareal og antallet af ansatte. Pt. foreligger materiale fra 75 offentlige og private kontorvirksomheder, heraf to tredjedele fra Hovedstadsområdet.

Undersøgelserne viser, at det gennemsnitlige etagearealforbrug pr. ansat ligger på 30-35 m². Der er tale om en betydelig spredning mellem virksomheder, hvor gennemsnittet i nogle tilfælde ligger under 20 m² pr. ansat og andre tilfælde, hvor gennemsnittet ligger over 40 m² pr. ansat. Det gennemsnitlige etagearealforbrug varierer for såvel offentlige som private virksomheder, hvor nogle har en intensiv og andre en ekstensiv udnyttelse af arealerne.

Der synes ikke at være systematiske forskelle mellem private og offentlige kontorvirksomheder i etagearealforbrug pr. ansat. Når disse tal sammenholdes med tallene fra erhvervsundersøgelsen fra Hovedstadsregionen ses, jf. tabel 8, at der også efter 1981 har været tale om en vækst i etagearealforbruget pr. arbejdsplads inden for kontorvirksomheder. Tilvæksten siden 1981 har været på mellem 12 og 30 procent.

Der er endnu ikke tale om, at de moderne kontorhuse med storrum, mobile arbejdspladser og lavt etagearealforbrug pr. arbejdsplads har nedbragt det gennemsnitlige etagearealforbrug pr. arbejdsplads. Slots- og Ejendomsstyrelsen oplyser, at det gennemsnitlige etagearealforbrug (brutto) pr. ansat i dag inden for staten er 38 m². Der er også her store udsving nemlig fra 30 til 46 m².

Slots- og Ejendomsstyrelsen forudser, at nogle af de statslige arbejdspladser omdannes til åbne kontormiljøer med et lavere etagearealforbrug pr. ansat. Styrelsen er selv omdannet til et åbent kontormiljø - i gamle lokaler - og med et etagearealforbrug på 32 m² pr. ansat. Banestyrelsen har i dag et arealforbrug på 31 m² og vil i Nordisk Fjer bygningen bruge 18 m² pr. ansat. Slots- og Ejendomsstyrelsen regner med en fremtidig norm på 20 m² pr. ansat, hvis der arbejdes med åbne kontormiljøer. Dette er dog uden arkivplads, hvilket bringer arealet op på 25 m² pr. ansat. Til sammenligning ligger et par nye erhvervsbyggerier i Københavns Sydhavn på 17-23 m² pr. ansat. Sammenlignet med de tidligere nævnte tal kan der tilsyneladende

spares ca. 10 m² pr. ansat i nyt rationelt byggeri med åbne kontormiljøer, svarende til en arealbesparelse på ca. 25 procent.

Udbud af kommuneplanlagte byarealer

Størrelsen af byarealet i Danmark og omfanget af arealer udpeget til byformål i kommuneplanerne er ikke statisk, idet der løbende opstår et øget udbud af arealer og nye byggemuligheder. I kraft af ændringerne i erhvervsstrukturen vil der også være ændrede anvendelsesmuligheder for eksisterende bygninger.

Tabel 10. Arealer i Danmark anvendt eller udlagt til byformål (ha)

Ha 1998	Landzone reserveret til byformål	Ubebygget byzone	Ubebygget/bebygget byzone	Bebygget byzone	I alt, eks. og planlagt byzone
Boligformål	15.000	6.000		115.000	136.000
Erhverv	12.000	13.500		32.500	58.000
Bladet bolig & erhverv	0*		15.000**		15.000
Offentlig anvendelse	6.000		61.500**		67.500
I alt	33.000	19.500	76.500	147.500	276.500

Kilde: Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen, 4. kontor

Note: * Skønnet

** Kan ikke i dag opdeles i bebygget og ubebygget byzone

- Opgørelsen af de kommuneplanlagte arealer er foretaget kommune for kommune, 1998-2000 (KommuneplanDK, Landsplanafdelingen 2000).
- Opgørelsen af den samlede byzone er fra ZonekortDK, amtslige data 1997-99, Landsplanafdelingen 2000.
- Vurdering af bebyggede arealer er foretaget på baggrund af Digitale Orthofotos, 1995, Kampsax Geoplan.
- Kilde med hensyn til metodik: Erhvervsbyggeri og restrummelighed, Kort- og Matrikelstyrelsen samt Miljø- og Energiministeriet, marts 2000

Også nybyggeriets placering inden for byerne undergår ændringer. Arealer som opgøres som bebyggede, er ofte kun delvis udnyttede. Dette gælder især for erhvervsjendomme, hvor virksomhederne ofte har placeret sig med muligheder for senere udbygning. Tabel 10 giver en oversigt over are-

aler i Danmark, som er anvendt til byformål, eller som i en kommuneplan er udlagt til byformål. De sidstnævnte arealer kan være byzonearealer, men kan også være i landzonearealer, som venter på en overførsel til byzone.

Tabel 11. Arealer i Danmark anvendt eller udlagt til byformål (%)

Procent	Landzone reserveret til byformål	Ubebygget byzone	Ubebygget/bebygget byzone	Bebygget byzone	I alt. Eks. og planlagt byzone
Boligformål	5,4	2,1		41,5	49,0
Erhverv	4,4	4,9		11,8	21,1
Bladet bolig & erhverv	0		5,5		5,5
Offentlige områder	2,1		22,3		24,4
I alt	11,9	7,0	27,8	53,3	100,0
% af DK	0,8	0,4	1,8	3,4	6,4

Kilde: Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen, 4. kontor

Af tabel 11 ses, at boligområderne udgør godt 50 procent af de bebyggede byarealer, erhvervsarealerne ca. 15 procent, de blandede bolig- og erhvervsområder ca. 7 procent og arealer til offentlige formål godt 25 procent. Vejarealer er indregnet i de enkelte kategoriers arealforbrug. Tabellen viser endvidere, at arealreserverne til erhvervsformål i ubebygget byzone samt kommuneplanlagt landzone udgør ca. 80 procent af de i dag bebyggede erhvervsarealer.

På boligsiden repræsenterer de ubebyggede byzonearealer og de kommuneplanlagte landzonearealer et areal på ca. 20 procent af de i dag bebyggede boligområder.

Efterspørgslen efter byarealer til erhvervsformål

I perioden fra 1987 til 1997 var antallet af arbejdspladser inden for industri samt bygge/anlæg omtrent konstant, mens der var en beskæftigelsestilvækst inden for private og offentlige serviceerhverv på henholdsvis 77.000 og 52.000 arbejdspladser, i alt ca. 130.000 nye arbejdspladser.

Nybyggeriet inden for fabrikation og værksted skyldes således ikke en beskæftigelsestilvækst, men dels et voksende etagearealforbrug pr. arbejdsplads, dels en omlokalisering af disse virksomheder typisk fra centrale til mindre centralt beliggende bydele. For serviceerhverv og institutioner er

det ca. en trediedel af nybyggeriet, som kan relateres til en beskæftigelses-tilvækst, mens to trediedele skyldes et voksende etagearealforbrug pr. arbejdsplads.

Hvis der i de kommende år sker en mindre vækst i etagearealforbruget pr. arbejdsplads, vil dette slå kraftigt igennem på omfanget af det samlede byggeri og på forbruget af byareal til erhvervsformål.

Tabel 12. Byggeri til byerhverv og institutioner, 1987-97

1000 m ²	Fabrik og værksted	Administration, handel liberalt erhverv	Andre erhverv	Kultur/ institutioner	I alt
Byggeri 1987-97	12.600	11.650	1.250	3.200	28.700
Procent	44,0	40,6	4,3	11,1	100,0

Kilde: Statistisk Årbog, løbende årgange. "Bygninger i øvrigt" ikke medtaget.

Tabel 12 viser fordelingen af byggeri til byerhverv og institutioner. Der er, som angivet tidligere i afsnittet, store forskelle i etagearealforbruget pr. beskæftiget i forskellige erhverv. Det skønnes således, at en lagerarbejdsplads fylder ca. 300m², en industriarbejdsplads ca. 80 m², en serviceerhvervsarbejdsplads ca. 40 m² og en institutionsarbejdsplads ca. 60 m².

På grund af forskelle i etagearealforbrug pr. beskæftiget indeholder nybyggeri til industriformål blot 30 procent af det samlede antal arbejdspladser, mens andelen af nybyggeri til serviceerhverv og institutioner indeholder 70 procent af det samlede antal arbejdspladser som er blevet nylokaliseret i perioden fra 1987 til 1997.

Byggeriets omfang giver ikke et billede af omsætningen og værditilvæksten inden for det danske erhvervsliv. I perioden fra 1987 til 1997 havde de private serviceerhverv således en omsætning, som var dobbelt så stor som industriens og den skabte værditilvækst inden for de private serviceerhverv var ca. 60 procent større end industriens.⁵ Tre fjerdedele af beskæftigelsen i byerne ligger i dag inden for private og offentlige serviceerhverv.

Nedenstående tabel 13 har til formål at opstille et scenarie for de kommende års arealforbrug til erhvervsformål og at sætte det i relation til omfanget af rummeligheden på byzonearealer og kommuneplanlagte landzo-

⁵ *Erhvervsliv i byerne – et debatoplæg*. Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg, 2000.

nearealer udlagt til erhvervsformål. Scenariet bygger på følgende forudsætninger:

- Der er taget udgangspunkt i et årligt erhvervsbyggeri i Danmark svarende til gennemsnittet for årene 1987-97, hvilket er relativt højt.
- Arealforbruget til offentlige formål er ikke medtaget i skemaet.
- Det antages, at 50 procent af erhvervsbyggeriet finder sted på delvis bebyggede arealer (i modsætning til ubebyggede arealer). Tallet er fremkommet på baggrund af beregninger af byggeri i Århus, Odense, Aalborg og Vejle over en 4-årig periode i 1990'erne. I de fire kommuner udgjorde nybyggeriet på allerede bebyggede arealer henholdsvis 60, 57, 72 og 44 procent af det samlede byggeri.⁶
- Bebyggelsesprocenterne er anslået ud fra praksis. For eksempel har fuldt udbyggede nyere industrikvarterer en bebyggelsesprocent på ca. 40. Det er antaget, at den første bebyggelse sker med en bebyggelsesprocent på det halve, altså 20. Bebyggelsesprocenter for arealer til administration, handel og serviceerhverv varierer meget. Her er valgt et gennemsnitstal på 50.
- For bebyggelse opført på ubebyggede arealer suppleres med et skønnet arealtillæg på 25 procent til vejanlæg, idet arealopgørelsen i det indledende afsnit om kommuneplanlagte arealer i Danmark ikke indeholder selvstændige vej-anlæg. Vejarealets størrelse er blandt andet skønnet ud fra *Hovedstadens arealforbrug*⁷

6 *Erhvervsbyggeri og planlagte erhvervsarealer i udvalgte kommuner*. Forskningscenter for Skov- og Landskab. 2000.

7 *Hovedstadens arealforbrug*, Egnsplansekretariatet for Storkøbenhavn. 1963.

Tabel 13. Scenarie for det kommende arealforbrug til erhvervsformål

	Fabrik og Værksted	Adm. handel liberalt erhverv	Andre erhverv	I alt
Årligt byggeri 1000 m ²	1.150	1.060	100	2.320
50% på ubebygget areal	575	530	55	1.160
Bebyggelses Procent	20	50	20	
Årligt arealforbrug, ha	290	105	30	425
25% tillæg for vejareal, ha	70	25	10	105
Årligt forbrug af erhvervsareal, ha	360	130	40	530

Tabel 13 viser, at der, forudsat at erhvervsbyggeri fortsætter i samme størrelsesorden som i perioden fra 1987 til 1997 på ubebyggede byzonearealer udlagt til erhvervsformål, er en rummelighed på 25 år. Under samme forudsætninger vil der være en rummelighed på kommuneplanlagte landzonearealer på 22 år. Samlet er der tale om en rummelighed på ca. 45 år eller til år 2040.

Efterspørgslen efter byarealer til boligformål

Boligbyggeriets omfang har varieret meget fra slutningen af 1980'erne til slutningen af 1990'erne. Siden starten af 1990'erne har boligbyggeriet ligget på et lavt niveau med ca. 17.000 boliger årligt, som det ses af nedenstående tabel.

Tabel 14 Boligbyggeriets omfang 1987-2000, antal boliger

Antal/År	Enfamilieboliger	Række-kædehuse	Flerfamilieboliger	Kollegier	Institution m.v.	I alt
1987-89	6.620	11.520	7.220	730	780	26.870
1990-97	3.250	5.150	6.970	560	1.250	17.180
1998-00*	9.000	2.500	4.500	200	800	17.000

* Boligbyggeriet 1998-2000 er foreløbige skønnede tal

Øvrige tal fra Statistisk 10-års oversigt

Tabel 14 viser desuden, at der er store forskelle mellem fordelingen af ny-byggeriet på boligtyper, hvor en stor andel fra 1998 indtil de senest opgjorte tal består i parcelhuse.

Nedenstående tabeller angiver to beregninger af de kommende års arealforbrug til boligformål og angiver omfanget af rummeligheden på byzone-arealer og kommuneplanlagte landzonearealer udlagt til boligformål. De to scenarier bygger på følgende forudsætninger:

- A) med byggeri som i perioden 1990-97 og
B) med byggeri som 1998-2000
- Det forudsættes, at alle enfamiliehuse opføres på ubebygget grund. Det forudsættes, at 25 procent af det øvrige boligbyggeri opføres på bebygget grund.
- Antallet af boliger pr. hektar fastsættes ud fra almindelig praksis. Der forudsættes et merforbrug af areal til veje på 25 procent, jævnfør ovenfor.

Tabel 15. Scenarie for det kommende arealforbrug til boligformål

Scenarie A	Enfamilieboliger	Række-Kædehuse	Flerfamilieboliger	Kollegier	Institution m.v.	I alt
Boliger på ubebygget areal	100%	75%	75%	75%	75%	
	3.250	3.860	5.230	420	940	
Boliger pr. ha	10	20	50	40	20	
Årligt arealforbrug, ha	325	190	105	11	50	680
+ 25 % tillæg, ha	405	240	130	15	60	850

Scenarie B	Enfamilieboliger	Række-Kædehuse	Flerfamilieboliger	Kollegier	Institution m.v.	I alt
Boliger på ubebygget areal	100%	75%	75%	75%	75%	
	9.000	1.900	3.380	150	600	
Boliger pr. ha	10	20	50	40	20	
Årligt arealforbrug, ha	900	95	70	5	30	1.100
+ 25 % tillæg, ha	1.125	120	90	5	40	1.380

Scenarie A viser, at der under de nævnte forudsætninger er en boligrummelighed i ubebygget byzone på 7 år og en rummelighed på 17 år i kommuneplanlagt landzone, i alt 24 år. Scenarie B viser, at der under de her nævnte forudsætninger er en rummelighed på 4 år i ubebygget byzone og 11 år i kommuneplanlagt landzone, i alt 15 år.

Bilag 10

Udenlandske erfaringer med erhvervs- og bypolitik

I landene omkring Danmark har man gennem længere tid arbejdet med erhvervs- og bypolitik. Her er spørgsmålene om genanvendelse og omdannelse af ledigblevne arealer i byerne såvel som begrænsning af byspredning de centrale omdrejningspunkter. I det følgende er beskrevet erfaringer fra Holland, Frankrig, England og Tyskland⁸.

I Holland har man udviklet en lokaliseringsstrategi, hvor målet er ”den rette virksomhed på rette sted”. I Frankrig har man søgt at udvikle funktionsblandede byområder gennem udpegning og udvikling af byomdannelsesområder. I Storbritannien har man lovhjæmmet til at pålægge investorer og developere at bidrage til at finansiere udgifter til de nødvendige infrastrukturinvesteringer i forbindelse med byudviklingen og dermed også i byomdannelsesområder. I Tyskland har man søgt at genanvende og revitalisere arealer, der er blevet ledige efter fraflytning af tung industri.

Holland

I Holland har man nu i 10 år arbejdet med at gennemføre en konsekvent lokaliseringspolitik som begrænser væksten i biltransport og begrænser arealforbruget til erhvervsformål - den såkaldte ABC-lokaliseringspolitik.

ABC-lokaliseringspolitikken er en national politik udarbejdet i fælleskab mellem Miljø-, Trafik- og Økonomiministerierne efter forhandlinger med provinser og kommuner. Den tager udgangspunkt i, at virksomheder har forskellige mobilitetsbehov, og at lokaliteter har forskellig tilgængelighed med forskellige transportformer. Den søger derfor at matche virksomheder og lokaliteter med udgangspunkt i mobilitets- og tilgængelighedsprofiler. Herved sikres ”den rette virksomhed på rette sted.”

Lokaliseringspolitikken formål er på en gang at sikre mobiliteten og begrænse unødigt biltransport. Det sker ved ikke blot at matche de enkelte virksomheders mobilitetsprofil og lokaliteternes tilgængelighedsprofil, men også ved samtidig at begrænse antallet af parkeringspladser i de lokaliteter der er bedst tilgængelige med kollektiv transport. Disse lokaliteter forbe-

⁸ Se også Peter Hartoft-Nielsen (2000) *Udenlandske instrumenter og erfaringer med styring af erhvervslokalisering og omdannelse af ældre erhvervsområder - udvalgte eksempler fra Holland, Frankrig, England og Tyskland*. Hørsholm: Forskningscenter for Skov og Landskab.

holdes byfunktioner, som er mindre afhængige af biltransport og kan udnytte arealerne intensivt.

Der skelnes mellem 3 typer af lokaliteter: A-lokaliteter som er let tilgængelige med kollektiv transport og cykel, men knap så tilgængelige med bil. B-lokaliteter som har høj tilgængelighed både med kollektiv transport og bil, samt C-lokaliteter som har høj tilgængelighed med bil, men er knap så tilgængelige med kollektiv transport. Områder som hverken har let tilgængelig med kollektiv transport eller bil betegnes R-lokaliteter - restlokaliteter - og forudsættes afviklet for nylokaliseringer.

Virksomhedernes mobilitetsprofiler fastlægges ud fra flere kriterier. Arbejdsplads- og besøgsintensiteten, som bestemmes ud fra hhv. antal arbejdspladser og dagligt besøgende pr. arealenhed, samt de ansattes daglige afhængighed af bil i tjenesten og virksomhedens afhængighed af at kunne få gods leveret via vej. De to sidste mere subjektive kriterier er også operationaliseret.

Når virksomhedernes mobilitetsprofil matches med lokaliteternes tilgængelighedsprofil sikrer man ”den rette virksomhed på rette sted”. F.eks. må kontorvirksomhed, regionalt orienteret undervisning, besøgsorienterede institutioner og butikker kun lokaliseres i enten A- eller B-lokaliteter og forbydes i C-lokaliteter, mens lager- og produktionsvirksomhed og transportvirksomhed kun må lokalisere sig i C- og B-lokaliteter og forbydes i A-lokaliteter.

Til A- og B-lokaliteter er der knyttet lofter for, hvor mange parkeringspladser som må etableres. I Randstad-området må der i en A-lokalitet maksimalt etableres 1 p-plads pr. 10 arbejdspladser (i praksis pr. 250 etagemeter) og i en B-lokalitet maksimalt 1 p-plads pr. 5 arbejdspladser (i praksis pr. 125 etagemeter). Uden for Randstad er restriktionerne halvt så skrappe.

ABC-lokaliseringspolitikken er implementeret i planer på alle niveauer i Holland, mest stringent i Randstad-området. Derimod er der større lokal modvilje mod ABC-politikken i de mindre urbaniserede dele af landet uden for Randstad-området, som endnu ikke er ramt af trængselsproblemer på vejene. Det er især trængselsproblemerne, som er virksomhedernes og kommunernes incitament til at medvirke ved gennemførelsen af politikken. Der er imidlertid opbakning fra de hollandske kommuners lands-

forening, som har udsendt en vejledning i implementering af ABC-politikken.

Frankrig

I Frankrig gennemfører man flere byomdannelsesprojekter ved hjælp af det såkaldt ZAC ("Zone d'Aménagement Concerté"), hvilket nærmest kan oversættes til et "aftalt planlægningsområde". Sådanne ZAC-områder kan oprettes efter initiativ fra en kommune til gennemførelse af byomdannelsesopgaver, som indebærer større fysiske forandringer og kræver offentlig medvirken. ZAC-områderne er tidligere bane-, militær- og fabriksområder eller udpeget som led i en generel byomdannelse. Målet er at udvikle funktionsblandede byområder for derved at sikre balancen mellem byens funktioner, forskellige boligtyper, transportformer, kvarterer og arkitektoniske udtryk. Eksempler er omdannelsen af de tidligere Citroën-fabrikker, vinlageret i Bercy, banearalerne ved Reuilly og Evangile, militærarealet Dupleix, eller byomdannelserne Gandon-Masséna og Belleville.

For at et område kan erklæres for ZAC-område, kræver det godkendelse af et uafhængigt navn under prefekturatet, ligesom offentlige investeringer skal godkendes af prefekten. Grundlaget for at et område kan erklæres som ZAC-område, er en speciel type lokalplan og grov bebyggelsesplan (PAZ, "Plan d'Aménagement du Zone"), som fastlægger områdets afgrænsning, organisering, omfang af byggeri og præcis fordeling på anvendelser, bygningernes placering på arealet, bygningshøjder og bygningsanvendelser samt en oversigt over nødvendig teknisk infrastruktur, tidsplan og finansieringsplan. PAZ'en består af et oversigtskort og et regulativ. APUR (Atelier Parisien d'Urbanisme), som er Paris' faglige byplankontor og uafhængig af forvaltningen, og byplanforvaltningen DAU (Direction de l'Aménagement Urbain), står sammen for udarbejdelsen af PAZ'en og forberedelsen af godkendelsen som ZAC-område. I proceduren indgår omfattende offentlige konsultationer og høringer af borgere og organisationer i kvarteret. APUR tager sig af den byplan-, design-, arkitektur- og teknisk-faglige del, DAU tager sig af de juridiske aspekter.

Når PAZ'en er på plads og et område godkendt som ZAC-område overdrages gennemførelsen oftest til et "Société d'Economie Mixte" (SEM), som er et offentligt-privat selskab, hvor kommunen ejer mindst 50%. Processen har indtil ZAC-området er etableret alene været kørt af APUR og DAU, dvs. uden selskabets medvirken og uden medvirken af private investorer eller interessenter. Selskabet optræder som developer af området,

køber jord op, sørger for evt. genhusning, gennemfører studier, afholder developromkostninger, udmatrikulerer, byggemodner, etablerer infrastruktur, byinventar, byrum og ikke mindst parkområder. Herudover kan selskabet stå for opførelse af visse bygninger. I alle de nyere ZAC-områder i Paris har netop etableringen af parker været anset som et meget vigtigt første skridt, som afgørende skulle øge områdets værdi.

Den indhentede status som erklæret "ZAC-område" giver "SEM'et" mulighed for at overtage jorden gennem ekspropriation. Private kan også gennemføre byomdannelsen uden ekspropriation. Prisen fastlægges ud fra den hidtidige anvendelse et år før ZAC-området blev etableret. Selskabet skal løbe rundt, men ikke give overskud. Indtægter får selskabet fra salg af jord. Den del af arealet, som er udlagt til kontorer etc. med relativ høj tæthed, sælges på markedsvilkår, og da arealerne ofte er købt fordelagtigt og gennem investeringer i bl.a. bypark, byinventar, infrastruktur og byggemodning har fået øget markedsværdi, er ideen at salg af arealer til disse formål skal dække udgifter til parker, byinventar, byrum, infrastruktur etc. og i mange tilfælde også bidrage til at dække grundudgifter til de offentlige institutioner, det sociale boligbyggeri etc.

På grund af lavkonjunkturer og svag interesse fra private investorers side i deltagelse i selskaberne, blev Paris kommunes "SEM'er" for ti år siden fusioneret til 3 selskaber. I dag er de øvrige partnere for et "SEM" i et konkret omdannelsesområde ofte et af de øvrige "SEM'er" og SCNF, hvor jernbanerne har været grundejer. Den private deltagelse er efterhånden begrænset. Andre interessenter kan være det regionale råd og staten. Fusionen i større selskaber giver øget økonomisk frihed i forhold til over- og underskud i de enkelte omdannelser.

Lavkonjunkturer har også betydet, at det i nogle tilfælde har taget meget længere tid at udfylde den kommercielle del (kontorer etc.) af et ZAC-område end forudsat. Det gælder f.eks. ZAC-Citröen. Typisk tager det 10-15 år at gennemføre en omdannelse med anvendelse af ZAC. I tilfældet ZAC-Reuilly, hvor der kun var en enkelt grundejer og hvor efterspørgslen efter kontorer var gunstig, tog omdannelsen imidlertid kun 7 år fra starten på proceduren til færdigt byggeri.

Lovgivningen vedrørende ZAC-instrumentet stammer fra 1967. Frem til 1992 er der gennemført mere end 3.000 ZAC-områder i Frankrig. I 1993 var der 1.264 SEM'er.

England

Den engelske regerings målsætning om revitalisering af byen er baseret på genanvendelse og en bedre og mere intensiv udnyttelse af byarealerne. Samtidig er det en central målsætning at begrænse byspredningen og at undgå nye arealudlæg.

Regeringens målsætning om at fremme byens fornyelse og at beskytte grønne og rekreative såvel som landområder indebærer, at en stor del af det fremtidige boligbyggeri skal opføres på ledigblevne byarealer eller ved fortætning af eksisterende byområder. Frem til år 2021 vil der være et behov for knap 4 millioner nye boliger, hvoraf 60 procent forudsættes opført på centralt beliggende byarealer. Udover boligernes lokalisering i byerne er regeringens målsætning, at butikker, fritids- og forlystelsescentre, kontorer og andre byfunktioner - hvor det er muligt - skal lokaliseres i de eksisterende bycentre.

Regeringen har udmeldt den nye politik og dens mål i et forslag til ændrede retningslinier for planlægningen. For nærmere at identificere baggrunden for de engelske byers forfald og komme med visioner og forslag til praktiske løsninger er der nedsat en såkaldt "Urban Task Force".

Urban Task Force udsendte i sommeren 1999 *Towards an Urban Renaissance*, hvori præciseres tre hovedmål:

- at skabe attraktive levende byer, hvor folk ønsker at bo fremfor at flytte ud i kanten af forstæderne,
- at reducere forbruget af jomfruelig jord til byformål,
- at ændre transportmiddelvalg fra bil til andre transportformer.

For at nå disse mål har man vurderet behovet for nye virkemidler. Først og fremmest fastslår man, at rækkefølgebestemmelser for byernes udvikling er vigtige, at der bør planlægges i et 5-årigt perspektiv, at planlægningen skal styrkes på det regionale niveau, at der skal foretages et arealeftersyn og at underudnyttede offentlige arealer skal inddrages.

Derudover har man peget på muligheden for at beskatte byudvikling på jomfruelig jord i et forsøg på at dæmpe byudvikling på "greenfield sites" og dirigere udviklingen til tidligere udnyttede byarealer. En sådan skat kunne endvidere indgå i en pulje som kunne bruges til at fremme genbrug af byareal.

Man peger også på muligheden for at omkostninger ved byudviklingen, som der ikke tages højde for i planlægningen, pålægges developeren.

Man fremhæver, at det er et problem, at ubenyttede arealer i England er undtaget fra ejendomsskatter, og at der mangler incitamenter til ikke at fastholde arealer ubenyttede. Man foreslår, at der sker en beskatning af uudnyttede grunde, som ikke straffer seriøse developere, men som afskrækker grundejere for at holde unødigt længe på deres arealer. Der skal bl.a. gøres op med anvendelse til midlertidig parkering, reklamestandere etc.

Man henstiller desuden, at private gives maksimale muligheder for at overtage arealer med henblik på genanvendelse, hvis det er i overensstemmelse med de mål, der er sat for et områdes omdannelse. Der skal kunne etableres offentligt-privat partnerskab, som får samme muligheder for at samle grundarealer i Urban Priority Areas med henblik på byomdannelse i lighed med foreslåede Urban Regeneration Companies. Det skal gøres lettere for de enkelte ejere at komme i gang.

Der kan skelnes mellem flere situationer. I en situation med få grundejere, kan det ske gennem en "pooling", hvor flere områder inddrages i et partnerskab. Få interesser samles om fælles mål med offentlig støtte. I tilfælde med mange grundejere kan det være nødvendigt at købe enkelte ud for at lette processen. Hvor der er mange forurenede grunde er det næppe muligt at gennemføre processen uden offentlige tilskud. I bymidterne kan der være så mange interesser, at det ikke er muligt at arbejde med denne strategi.

Man anbefaler, at lokale myndigheder og andre offentlige organer får mere fleksible muligheder med hensyn til at måtte rekvirere grunde over markedspris for at lette forhandlingsløsninger med private frem for ekspropriation. Det anbefales endvidere at der etableres en kreditforening som kan lette det offentlige jordopkøb i byomdannelsesområder.

Man diskuterer problemer og løsningsmuligheder i forbindelse med anvendelse af ekspropriationsbeføjelserne, som i England også gælder i forbindelse med byomdannelse. Det anbefales, at lovgivningen på området strømlines og konsolideres, og at de lokale myndigheder vejledes bedre omkring anvendelse af instrumentet.

Endvidere anbefales at mulighederne for at erhverve samlede områder gennem ekspropriation i Urban Priority Areas forbedres ved at fjerne bestem-

melsen om at de lokale myndigheder skal fremlægge et specifikt og økonomisk holdbart program inden overtagelse gennem ekspropriation. Dog skal de lokale myndigheder fortsat kunne redegøre for, at der skabes afgørende, langsigtede værdier i områderne.

I modsætning til i Danmark, giver den engelske planlov lokale myndigheder hjemmel til at indgå i forhandling med developere for at fjerne de barrierer der kan være for at gennemføre byudviklingen. Det indebærer, at de lokale myndigheder kan forlange betaling fra investorer og developere og f.eks. pålægge disse at bidrage til at finansiere f.eks. udgifter til udbygning af infrastruktur.

Tyskland

I Ruhrområdet, Emscher Park, er der iværksat en planlægningsstrategi den såkaldte "Planning via projects" baseret på næsten 125 byudviklingsprojekter. Udgangspunktet for projekterne er genanvendelse af de mange forladte ældre erhvervsområder, der findes i regionen efter tungindustriens og dertil knyttede industriers lukning eller relokalisering til Østeuropa eller Fjernøsten.

En central målsætning for byudviklingsprojekterne har været at skabe en sammenhængende grøn struktur, der strækker sig fra øst mod vest samtidig med at den forbindes af 7 nord/syd gående korridorer. Grundideen er, at de enkelte projekter for det første skal kunne stå alene og for det andet skal stimulere og generere ideer, kapital og knowhow, således at de bidrager til en fortsat udvikling af lokalområdet.

Arealerne er enten blevet afhændet for et symbolsk beløb (ofte 1 DM) eller handlet til markedsværdi i disse tilfælde har den enkelte kommune sammen med Delstaten Nordrhein-Westfalen stået som garant for købet.

En lang række offentlige finansieringskilder har bidraget til byudviklingsprojekterne (EU, nationale, regionale og lokale). I alt blev der over en 10 års periode (1989-1999) anvendt 19 mia. kr. på de 123 projekter hvoraf langt størstedelen af midlerne er givet som subsidier.

Udviklingsselskaberne der gennemfører projekterne er tilpasset hvert projekt og har en bred vifte af interessenter repræsenteret. "Planning via Projects" er baseret på en decentral, bottom-up styret proces, hvor delstaten

Nordrhein-Westfalen, den enkelte kommune og diverse investorer har indgået partnerskaber.

Arbejdsdelingen mellem det offentlige og private har typisk været, at den økonomisk krævende anlægsfase, oprensning af forurenede jorde og reno-vering af den fysiske infrastruktur har været et offentligt anliggende, mens den kommercielle andel af projekterne som opførelsen af nye boliger, erhvervsdomiciler mv. blev foretaget af private investorer. Der har været nedsat et sekretariatet, som har fungeret som forbindelsesled mellem de involverede, som formidler af oplysninger og for at skabe opmærksomhed omkring byudviklingsprojekterne.

Byudviklingsprojekterne har overvejende været en succes, idet tidligere nedslidte og forfaldne områder er blevet revitaliseret og har tiltrukket nye brugere - både borgere og virksomheder.

Rapporter og notater

Oversigt over materiale, tilvejebragt i forbindelse med arbejdet i Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg. Materialet er tilgængeligt på udvalgets hjemmeside: www.byerhvervudvalg.dk.

Arbejdsministeriet: *Notat om geografisk mobilitet*. København, januar 2000.

By- og Boligministeriet: *Notat vedrørende mulighederne for at drive erhverv i (almene) boligområder*. København, november 1999.

By- og Boligministeriet: *Notat om byfornyelse af erhvervslokaler*. København, november 1999.

By- og Boligministeriet: *Blanding af beboelse og erhverv i byområder mv.* København, marts 2000.

Danmarks Miljøundersøgelser: *Transportens miljøbelastning i relation til omgivelsernes følsomhed samt kommunale virkemidler*. København, januar 2000.

Erhvervsministeriet: *Notat om samspillet mellem erhvervspolitik og bypolitik*. København, september 1999.

Erhvervsfremme Styrelsen: *Arbejdsprocesser i Erhvervsfremme Styrelsen*. København, februar 2000.

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg, Sekretariatet: *Noter fra udvalgets ekskursion til Fyn, september 1999*. København, september 1999.

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg, Sekretariatet: *Bypolitik og tendenser i erhvervsudviklingen. Noter fra udvalgets 1. seminar i DGI-byen, september 1999*. København, oktober 1999.

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg, Sekretariatet: *Bypolitik og omdannelse af ældre erhvervsområder. Noter fra udvalgets 2. seminar i Eksperimentariet, november 1999*. København, november 1999.

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg: *Erhvervsliv i Byerne - et debatoplæg, delbetænkning*. København, april 2000.

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg: *Noter fra udvalgets konference på Hindsgavl, maj 2000*. København, maj 2000.

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg: *Resume af høringssvar vedrørende "Erhvervsliv i byerne - et debatoplæg, delbetænkning"*. København, august 2000.

Forskningscentret for Skov og Landskab (FSL): *Erhvervsbyggeri og planlagte erhvervsarealer i udvalgte kommuner (Odense, Aalborg og Vejle), foreløbig udgave*. Hørsholm, april 2000. (Trykt udgave vil foreligge foråret 2001)

Forskningscentret for Skov og Landskab (FSL): *Omdannelse af ældre erhvervsområder*. Hørsholm, marts 2000.

Forskningscentret for Skov og Landskab (FSL): *Udenlandske instrumenter og erfaringer med styring af erhvervslokalisering og omdannelse af ældre erhvervsområder - udvalgte eksempler fra Holland, Frankrig, England og Tyskland, foreløbig udgave*. Hørsholm, april 2000. (Trykt udgave vil foreligge foråret 2001)

Jensen, Sven Allan ApS: *Aalborgmetoden. Integration af erhverv og andre byfunktioner*. Aalborg, februar 2000.

Jensen, Sven Allan ApS: *Aalborgmetodens anvendelighed i andre kommuner*. Aalborg, februar 2000.

Kort- og Matrikelstyrelsen, Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen: *Erhvervsbyggeri og restrummelighed. Registerbaserede analyser af eksisterende erhvervsbyggeri og restrummeligheden på kommuneplanlagte erhvervsarealer*. København, marts 2000.

Lokale- og Anlægsfonden: *Idrættens og kulturens mulige placering*. København, februar 2000.

Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen: *Planhistoriske forudsætninger for rummeligheden til bolig- og erhvervsbyggeri*. København, januar 2000.

Miljøstyrelsens industrikontor: *Indlæg til Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg*. København, februar 2000.

Nyvig, Anders A/S: *Klassificering af virksomheder til brug for integration af erhverv med andre byfunktioner*. København, februar 2000.

Pagh, Peter: *De retlige rammer for kommunernes styring af byudviklingen*. København, december 1999.

Sadolin & Albæk: *Virksomhedernes lokaliseringskrav*. København, december 1999.

Stöver, Karin: *Virksomhedernes engagement i Kvarterløft Holmbladsgade-kvarteret*. København, februar 2000.

Trafikministeriet: *Notat om trafikpolitiske virkemidler, udkast*. København, januar 2000.