



Skov & Landskab

By- og Landsplanserien
Nr. 8 • 2001

Omdannelse af ældre erhvervs- områder - Lovgivning og virkemidler

Gertrud Jørgensen og Jakob Klint



Rapportens titel

Omdannelse af ældre erhvervsområder - Lovgivning og virkemidler

Forfattere

Gertrud Jørgensen og Jakob Klint

Udgiver

Skov & Landskab (FSL)

Serietitel, nr.

By og Landsplanserien nr. 8-2001

Ansvarshavende redaktør

Niels Elers Koch

Dtp

Karin Kristensen

Bedes citeret

Gertrud Jørgensen og Jakob Klint (2001): Omdannelse af ældre erhvervsområder - Lovgivning og virkemidler. By og Landsplanserien nr. 8, *Skov & Landskab (FSL)*, Hørsholm, 2001. 107 s. ill.

ISBN

87-7903-108-0

ISSN

1397-5331

Tryk

Kandrup's Bogtrykkeri, 2100 København Ø

Oplag

500 eks.

Pris

200 kr. inkl. moms

Forsidefoto

Gertrud Jørgensen

Gengivelse er tilladt med tydelig kildeangivelse

I salgs- eller reklameøjemed er eftertryk og citering af rapporten samt anvendelse af *Skov & Landskabs* navn kun tilladt efter skriftlig tilladelse.

Rapporten kan købes ved henvendelse til

DSR Boghandel

Thorvaldsensvej 40

DK-1871 Frederiksberg C

Tlf. 3535 7622

Fax 3535 2790

E-mail dsr-boghandel@dsr-boghandel.dk

Forord

Denne rapport er en redigeret udgave af et udredningsarbejde udført for Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg i perioden fra oktober 1999 til marts 2000 af Forskningscentret for Skov & Landskab (Gertrud Jørgensen) og Byfornyelse Danmark (Jakob Klint).

Rapporten er blevet til på baggrund af et projektoplæg fra Erhvervs- og Bypolitisk Udvalgs sekretariat, som ønskede at få belyst barrierer og muligheder for omdannelse og ny udnyttelse af ældre erhvervs- og havnearealer samt at få vurderet, om ændrede virkemidler kan fremme en sådan omdannelse. Problemstillingen er beskrevet med udgangspunkt i stat, amters og kommuners muligheder for at fremme genanvendelse af ældre erhvervsområder og eventuelt at mindske nye arealudlæg.

Rapporten dækker et emne, der involverer mange lovgivningsområder, sektorområder og specialer. Forfatterne er ikke eksperter i dem alle, og det har derfor været nødvendigt at basere dele af udredningen på sekundært materiale og udsagn fra eksperter inden for de enkelte områder.

Tak til de personer, der velvilligt har bidraget med materiale eller besvaret spørgsmål undervejs i forløbet.

Særlig tak til cand. jur. Ole Hansen, som har bidraget til afsnittet om kommunernes råderum og kommunalfuldmagten, samt til Peter Hartoft-Nielsen, Sven Buch, Bue Nielsen, Henrik Hvidtfeldt, Ulla Kjær og Mariann Erichsen, der har læst og kommenteret rapporten i forskellige tilblivelsesfaser. Rapportens indhold og konklusioner står dog helt for forfatternes egen regning.

Gertrud Jørgensen

Jakob Klint

Indhold

Forord	3
Indhold	5
Indledning	7
Rapportens opbygning	8
Sammenfatning og resumé	10
Perspektiver og muligheder i genanvendelse og omdannelse	10
Den fysiske planlægning - resumé	12
Miljøkonflikter - resumé	14
Kommunernes råderum og offentlige virkemidler - resumé	16
Erhverv og byfornyelse - resumé	18
Ældre erhvervsområder i byudviklingen - resumé	20
1. Den fysiske planlægning	21
1.1 Planloven	21
1.2 Landsplanlægning	22
1.2.1 Eksempelprojekter	23
1.3 Regionplanlægning	25
1.3.1 Den statslige udmelding	25
1.3.2 Rækkefølge i hovedstadsområdet	26
1.3.3 Stationsnærhedspolitikken	27
1.3.4 Stationsnærhed og genanvendelse af erhvervsområder	29
1.4 Kommuneplanlægning	32
1.4.1 Rækkefølgebestemmelser	33
1.4.2 Ekspropriation	38
1.4.3 Betydningen af den nye planlov – planstrategi og lokal agenda 21	41
1.5 Lokalplanlægning	42
1.5.1 Lokalplanens retsvirkninger	43
1.5.2 Lokalplanlægning og ældre erhvervsområder	43
1.6 Planlægning og virkeliggørelse	44
1.6.1 Planlægning uden handlepligt	44
1.6.2 Planlægning, pris og attraktivitet	45
2. Miljøkonflikter	46
2.1 Jordforurening	46
2.1.1 Lov om forurennet jord	48
2.1.2 Omkostninger til oprensning	50
2.1.3 Oliebranchens Miljøpulje	52
2.2 Arealanvendelseskonflikter og nabogener	52
2.2.1 Miljøgener og afstandskrav	55
2.2.2 Fjernelse af miljøbelastende virksomhed	56

3. Kommunernes råderum og offentlige virkemidler	58
3.1 Kommunalfuldmagten	58
3.1.1 Kommunernes deltagelse i selskabsdannelser	59
3.1.2 Selskabsdannelser til fremme af omdannelser	61
3.1.3 Erhvervelse og salg af fast ejendom	63
3.1.4 Kommunale investeringer i oprensning og infrastruktur	64
3.2 Virkemidler, der øger ældre erhvervsområders attraktivitet (pull)	65
3.2.1 Forskønnelse af erhvervsområder	65
3.2.2 Byggemodning, oprensning af forurenede grunde og investeringer i infrastruktur	68
3.2.3 Visioner og samarbejde	70
3.2.4 Statslige muligheder for at fremme visioner og samarbejde	73
3.2.5 Partnerskaber	74
3.3 Virkemidler, der gør lokalisering på bar mark mindre attraktiv (push)	76
3.3.1 Mindre arealudlæg	77
3.3.2 Økonomiske incitamenter	77
3.3.3 Pull og push – i sammenhæng	79
4. Erhverv og byfornyelse	80
4.1 Sanerings- og byfornyelseslovenes historie	80
4.1.1 Saneringsloven	81
4.1.2 Byfornyelsesloven	82
4.2 Den nuværende byfornyelseslov (Loven fra 1998)	83
4.2.1 Fem slags byfornyelsesbeslutninger	84
4.2.2 Byfornyelsesloven i øvrigt	86
4.2.3 Kvarterløft og bypulje	87
4.3 Byfornyelsesrammen og dens fordeling	87
4.4 Erhverv i byfornyelsesområder	89
4.5 Byfornyelsesloven og ældre erhvervsområder	91
4.5.1 Midler til processen og opbygning af kompetence	92
4.5.2 Midler til området - ekspropriation, byggemodning m.m.	93
4.5.3 Midler til omdannelse/genanvendelse af erhvervsbygninger	93
4.5.4 Fordelingen af midlerne nationalt	94
5. Ældre erhvervsområder i byudviklingen	95
5.1 Centralt beliggende områder	96
5.1.1 Tidsperspektiver	96
5.1.2 Ældre erhvervsområders funktioner	97
5.2 Perifer beliggenhed	98
5.2.1 Regional periferi	98
5.2.2 Bymæssig periferi	100
5.3 Havneområder	101
Litteratur	103

Indledning

Byudviklingen og erhvervenes strukturudvikling har igennem de sidste mange år medført, at erhverv er nedlagt eller flyttet fra arealer i ældre byområder. Det har efterladt tomme grunde eller ekstensivt udnyttede, forslummede erhvervsområder på havne og i de ældre bydele, hvor omdannelse og fornyelse ikke forløber i takt med udflytningen. I nogle erhvervsområder i forstæderne til de større byer kan man finde lignende tendenser til forslumning, men her ofte kombineret med indflytning af kontorer og detailhandel.

Samtidig er der i mange kommuneplaner udlagt store nye arealer til erhvervsformål på endnu ubebygget jord omkring byerne - ofte med en motorvejsnær placering og ofte uden direkte kontakt med den eksisterende by. Denne udvikling er betænkelig af flere grunde.

Dels skæmmes de centrale bydele af forfald og udnyttes ikke optimalt.

Dels kan ubebygget areal betragtes som en knap ressource - og det gælder i særdeleshed i de bynære landskaber, hvor de nye erhvervsarealer typisk lægges ud. Bynære landskaber er både en landbrugsressource og en ressource for bybefolkningens friluftsliv og dermed for sundhed og velvære.

Endelig er der transport- og bymiljømæssige fordele ved at lokalisere erhverv, der kræver persontransport, men ikke varetransport, i den eksisterende by.

Der er derfor klare fordele for miljø, ressourcer og byens kvalitet ved at fremme genanvendelse af eksisterende erhvervsområder og udvise en vis sparsommelighed med hensyn til udlæg af nye. Det er da også en politik, der forfølges af såvel den danske regering som af regeringerne i andre europæiske lande, f.eks. Frankrig og England.

Der er imidlertid en række barrierer, bestående af erhvervsstrukturelle betingelser, miljøkonflikter samt planmæssige forhold og ejendomsforhold, som har virket hæmmende på genanvendelse af områderne.

I de senere år er en lang række af de byarealer, der har ligget hen i 10-20 år, kommet i "spil" til en omdannelse eller genanvendelse. I nogle tilfælde er det sket spontant på markedsvilkår, mens det i andre tilfælde først er sket efter en væsentlig offentlig indsats for at fremme omdannelsen. Disse omdannelser har i stort omfang været præget af funktionsændringer, hvor industrivirksomhed eller havneaktivitet er blevet udskiftet med kontorethverv, service eller boliger.

Men der er stadig mange byer og områder, hvor en omdannelse ikke er sket spontant, og hvor selv en offentlig indsats ikke har kunnet sætte en proces i gang.

Der findes allerede en række undersøgelser og udredninger om omdannelse

og genanvendelse af ældre erhvervs- og havneområder, dels i form af registreringer af ældre erhvervsområder, og dels i form af analyser af problemets omfang og af de barrierer, der kan hindre en spontan omdannelse af byerne.

Intentionen med denne rapport er dels at se på de lovgivningsområder og problemkomplekser, som omgærder omdannelsesprocesser, dels at beskrive eksisterende eller mulige virkemidler til at overvinde eventuelle barrierer. Sideløbende med beskrivelsen af eksisterende praksis og lovgivningsmæssige rammer, er der derfor diskuteret ideer til mulige ændringer i lovgivning, praksis eller kommunale handlemuligheder, som kunne give bedre muligheder for at fremme en genanvendelse. Disse forslag er givet med udgangspunkt i de barrierer og virkemidler, der findes i dag, og det er søgt vurderet, hvilke fordele og ulemper de foreslåede ændringer kunne have. Ideerne er imidlertid ikke gennemarbejdet med hensyn til juridisk holdbarhed, samfundsøkonomiske effekter eller lignende, idet det ligger uden for denne opgaves rammer. De skal derfor opfattes som brikker til et idékatalog, snarere end som gennemarbejdede forslag.

Rapportens opbygning

Rapporten er opdelt i fem tematiske hovedafsnit og en sammenfatning. Hvert afsnit omhandler relevant lovgivning og praksis inden for det behandlede tema. Det har dels til formål at pege på eventuelle barrierer i lovgivningen, dels at se om lovgivningsrammerne kan udnyttes bedre, eller der kan findes inspiration i lovgivningen til virkemidler, som kan fremme omdannelse. Gennemgangen er suppleret med eksempler, der står i særlige bokse.

Rapporten bygger dels på primære kilder i form af love, cirkulærer, bekendtgørelser og vejledninger, dels på bearbejdet materiale. Eksemplerne er hentet fra eksisterende undersøgelser og redegørelser, samt tilvejebragt via interviews med personer med direkte kendskab til fornyelsen af ældre erhvervsområder. Det vil især sige planlæggere i kommunerne, samt konsulenter og rådgivere og andre med direkte erfaringer med fornyelse af ældre erhvervsområder.

Der er i særlig grad lagt vægt på de offentlige myndigheders muligheder for at fremme genanvendelse af ældre erhvervsområder.

Sammenfatningen indeholder dels en perspektivering, hvor der stilles en række spørgsmål, som det vil være relevant at forholde sig til i en stillingtagen til genanvendelse af ældre erhvervsområder, dels et resumé af selve rapportens kapitler.

Kapitel 1 handler om den fysiske planlægning. Kapitlet berører landsplanlægning, region- og kommuneplanlægning og herunder særligt spørgsmål omkring stationsnærhedspolitikken i hovedstadsregionen, rækkefølgebestemmelser, ekspropriationsbestemmelserne efter planloven samt den fysiske planlægnings reguleringsmuligheder.

Kapitel 2 handler om miljøkonflikter, som udgør en af de væsentlige barrierer for genanvendelse af erhvervsområder, ikke mindst i forbindelse med gradvis omdannelse til blandet anvendelse (boliger og erhverv). Kapitlet berører jordforurening og dens økonomiske betydning, samt miljøkonflikter mellem eksisterende virksomheder og nye funktioner, der ønskes indplaceret.

Kapitel 3 handler om kommunernes råderum og offentlige virkemidler. Kommunalfuldmagten behandles som rammen om kommunernes virksomhed, og der ses nærmere på virkemidler, som kan tiltrække erhverv til ældre erhvervsområder (pull virkemidler) eller presse til lokalisering i ældre erhvervsområder i stedet for på bar mark (push virkemidler).

Kapitel 4 handler om erhverv og byfornyelse. I kapitlet tages byfornyelsesloven op til overvejelse som inspirationskilde i forbindelse med omdannelsen af ældre erhvervsområder. Byfornyelsesloven og de tilskudsordninger og organisationsmuligheder, der er tilknyttet, beskrives og vurderes i relation til genanvendelse af erhvervsområder. Mulighederne for at bevare erhverv i byfornyelsesområder tages op.

Kapitel 5 omhandler ældre erhvervsområder i byudviklingen og potentialer for genanvendelse i forskellige typer af ældre erhvervsområder. Herunder diskuteres mulighederne for omdannelse i centrale og mindre centrale områder samt havneområder.

Sammenfatning og resumé

Denne rapport omhandler mulighederne for at fremme genanvendelse af ældre erhvervsområder i byerne.

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg har ønsket at få denne problemstilling behandlet, dels ud fra de ældre erhvervsområder i sig selv - problemer og muligheder for at fremme genanvendelse - dels ud fra et ønske om at få belyst, hvorvidt en øget genanvendelse kan bremse presset på udlæg af nye erhvervsområder på bar mark i byernes udkanter - eller om mindre og færre nye arealudlæg omvendt kan fremme genanvendelse af ældre erhvervsområder. Rapporten behandler derfor begge disse to vinkler, men dog den første mest grundigt.

Perspektiver og muligheder i genanvendelse og omdannelse

Spørgsmålet om genanvendelse og omdannelse af ældre erhvervsområder er kompliceret og rummer mange forskellige aspekter.

Først og fremmest er der forskellige typer af ældre erhvervsområder: De har forskellig beliggenhed (havneområder, centrale områder i byerne, perifert beliggende arealer), og de er af forskellig karakter med hensyn til størrelse og tilbageværende erhverv (enkelte, større eller mindre, tomme grunde, hele forslummede områder med tilbageværende virksomheder, blandede bolig- og erhvervsområder). Den eventuelle omdannelse eller genanvendelse, der skal foregå på dem, kan ligeledes være af forskellig karakter (fuldstændig omdannelse med ét stort projekt eller gradvis fornyelse, fornyelse til boliger, til nye typer erhverv eller til erhverv af samme type). Man kan ikke nødvendigvis generalisere problemstillinger og virkemidler fra den ene type til den anden.

Et formål med denne udredning har været at få belyst forholdet mellem genanvendelse af erhvervsareal og udlæg på bar mark. Vi har derfor forsøgt at koncentrere undersøgelsen om genanvendelse til erhvervsformål. Det har dog ikke været muligt helt og holdent, bl.a. fordi omdannelse i praksis ofte sker til boliger eller blandede funktioner. Der er derfor ikke nødvendigvis direkte konkurrence mellem et ældre erhvervsareal og et nyt eller nyere erhvervsområde i byens udkant.

En offentlig indsats?

En af opgaverne i udredningen har været at se på mulighederne for en øget offentlig indsats eller nye statslige eller kommunale virkemidler til fremme af genanvendelse af erhvervsarealer. Det behandles i de enkelte kapitler, men der er også nogle generelle spørgsmål, som man overordnet bør tage stilling til, hvis man ønsker at fremme genanvendelse af ældre erhvervsarea-

ler - og eventuelt samtidig at hæmme udlæg af nye områder – gennem en øget offentlig indsats: Hvor stor skal indsatsens omfang være? Hvad skal forholdet være mellem virkemidler præget af tilskud (gulerod) og virkemidler præget af forbud eller påbud (pisk)? Hvad er virksomhedernes krav og arealbehov til kommende erhvervsareal? Er der konflikter mellem forskellige mål?

Indsatsens omfang. De mulige virkemidler eller offentlige indsatser, som er beskrevet i rapporten, har meget forskellige perspektiver. Hvis man ønsker at føre en generel politik for genanvendelse af ældre erhvervsområder er det nødvendigt at lægge sig efter et niveau og afpasse virkemidler herefter.

Som den ene yderlighed kan nævnes en tilskudsordning til forskønnelse af ældre, forslummede erhvervsområder. Det vil kun være lidt ressourcekrævende, det vil kunne bidrage til, at ældre erhvervsområder bliver mere attraktive, men det kan kun forventes at bidrage ganske lidt til at ændre virksomhedernes lokaliseringmønstre.

Som en anden yderlighed kan nævnes meget stramme retningslinier for udlæg af nyt areal og substantielle tilskud til omdannelse. Det vil være omkostningsfuldt og politisk besværligt, men vil formentlig også ændre kommunernes handlinger og virksomhedernes lokaliseringmønstre.

Tilskud eller påbud? De mulige virkemidler, som kan anvendes af stat eller kommune, er af to typer: På den ene side tilskud – på den anden side påbud eller afgifter (gulerod og pisk). I en politik, der vil fremme genanvendelse, bør det overvejes, hvilken vægt der lægges på de positive virkemidler, der til gengæld er omkostningstunge, og de negative, der er omkostningsneutrale, men kan vække politisk modstand af andre grunde.

Det danske samfund har igennem årene allokeret meget store ressourcer til byfornyelsen. Det er næppe realistisk at bruge lige så store midler på de ældre erhvervsområder, men også en mere begrænset, men målrettet statslig ressourcetildeling, kunne give resultater.

Generelle statslige påbud om et særligt indhold i den kommunale fysiske planlægning har fortilfælde i detailhandelsbestemmelserne og kystplanlægningen, mens der ikke er tradition for at bruge afgifter i forbindelse med fysisk planlægning. En kombination af forskellige midler vil formentlig have størst effekt.

Virksomhedernes lokaliseringskrav er af betydning for, i hvilket omfang genanvendelse kan modsvare nyt areal. I realiteten bliver ældre, tomme erhvervsgrunde centralt i byerne ofte omdannet til boliger eller til blandet bolig og erhverv (kontorer og serviceerhverv). Ifølge de foreløbige resultater af en undersøgelse af rummelighed i eksisterende erhvervsområder¹ består en ganske stor del af det nye erhvervsbyggeri af lager og industri. Arealbehovet til disse formål bør derfor ikke undervurderes.

¹ Hartoft-Nielsen, Andersen og Overgaard, 2000.

Samtidig viser undersøgelsen, at en stor del af erhvervsbyggeriet sker på allerede bebyggede grunde, hvilket betyder, at ældre erhvervsområder ikke bør afskrives som ny lokaliseringsmulighed for erhverv.

Målkonflikter. Nogle af de tilsyneladende barrierer for omdannelse, som fremgår af denne rapport, kan beskrives som målkonflikter. I sig selv gode og fornuftige mål eller hensyn, f.eks. om rent miljø i boligområder, stationsnær lokalisering i hovedstadsområdet eller hensyn til den private ejendomsret, kan komplicere genanvendelse af ældre erhvervsområder og dermed optræde som tilsyneladende barrierer for omdannelse. Det betyder naturligvis ikke, at disse mål bør opgives, men at det kan være relevant at identificere dem og eventuelt afveje de forskellige mål mod hinanden generelt eller i konkrete tilfælde. Og når man støder på barrierer, bør det undersøges, hvilke andre interesser der kan ligge til grund for dem.

Den fysiske planlægning - resumé

Planloven rummer ikke egentlige barrierer for genanvendelse af ældre erhvervsområder, men den fysiske planlægning vil kunne udvikles til et mere anvendeligt redskab for byomdannelse.

Det er især kommuneplanlægningen – og i hovedstadsområdet regionplanlægningen – der har betydning for genanvendelse af ældre erhvervsområder, mens landsplanlægningen primært har betydning som overordnet ”pegepind” og inspirationskilde. En undtagelse herfra er dog den statslige udmelding til regionplanlægningen, hvor staten på en relativt direkte måde angiver retningslinier for udarbejdelsen af de kommende regionplaner.

De fleste kommuner bruger tilsyneladende ikke kommuneplanen særligt offensivt til at prioritere og planlægge de udbygningsmuligheder, der er i kommunen, dvs. en prioritering, hvori der indgår både ældre erhvervsområder og nye områder. Det er der heller ikke krav om i loven. Der findes dog eksempler på redegørelser for omdannelsesbehov og udpegning af områder, hvor der er omdannelsesbehov eller byggemuligheder. Og der findes eksempler på prioriteringer i kommuneplanerne. Det er især de større kommuner, som typisk har de største problemer med forslummede eller forladte ældre erhvervsområder, der er optaget af problemet og efterhånden har opnået en vis ekspertise, som kunne udnyttes af andre.

Det er oplagt, at en større omhu med redegørelse for byggemuligheder, potentialer og behov for omdannelse eller renovering samt en højere grad af synliggørelse og dokumentation i kommuneplanerne i sig selv kunne fremme genanvendelse. Det ville være på linie med de redegørelser om byfornyelsesbehov, som typisk findes i kommuneplanerne.

Der er forskellige muligheder for, at staten kan fremme en sådan kommunal indsats: En mulighed er, at der stilles krav i selve loven (med inspiration fra detailhandelsplanlægningen) eller i et landsplandirektiv (jf. “Vindmøllecirkulæret”). Der kunne stilles særlige krav til planlægning for både nye og æl-

dre erhvervsområder, f.eks. krav om en redegørelse eller om særlig argumentation, hvis der f.eks. ønskes udlagt meget store, nye erhvervsområder.

Imidlertid bør det overvejes, hvorvidt denne type af særlige bestemmelser om enkelte planlægningstemaer i længden er forenelig med den høje grad af decentral kompetence, loven indebærer. Planlovens nye krav om redegørelse for byudvikling og byomdannelse i kommunens Agenda 21 strategi peger måske i denne retning.

En blødere vej er at formidle viden og erfaringer, f.eks. gennem eksempelsamlinger, vejledninger og kurser. Værdifulde erfaringer kunne fås fra gennemførte projekter, eller der kunne gennemføres nye med inspiration fra landsplanredegørelsernes eksempelprojekter.

Den fysiske planlægning fungerer først og fremmest som ramme om privat initiativ. Det er ikke særligt velbelyst i forskningen, hvordan planlægningen reelt påvirker prisdannelsen og enkelte områders attraktivitet. Det er en problemstilling, som det ville være relevant at undersøge nøjere.

Hovedstadsområdet

Der bør i hovedstadsområdet særligt tages stilling til, hvilke perspektiver der er for ikke-stationsnært beliggende erhvervsområder (eller dele af erhvervsområder), som er omdannelsesmodne eller kan forventes at blive det inden for en overskuelig periode. Det vil være en forudsætning for at bremse den udtynding og forslumning, der i en del områder sker kombineret med tilfældig og uplanlagt omdannelse til kontor- og serviceprægede formål. Det samlede arealbehov i regionen bør genovervejes sammen med spørgsmål som:

- Hvor stort er behovet for areal til ekstensive erhverv (fremstilling og lager) i forhold til behovet for areal til intensive erhverv (kontor- og servicevirksomhed) i områder med forskellig beliggenhed?
- Hvilke beliggenhedskrav har forskellige typer af erhverv i hovedstadsområdet?
- Skal nogle af de ikke-stationsnære erhvervsområder overgå til andre formål end fremstilling og lager? Kan muligheden for kontor- og serviceerhverv udvides i nogle områder og i bekræftende fald på hvilke betingelser? Bør nogle af områderne afvikles som erhvervsområder og på sigt overgå til andre formål, f.eks. boligformål eller rekreative formål?

Sådanne spørgsmål bør overvejes på såvel regionplan- som kommuneplan-niveau, og bør resultere i klare strategier for de enkelte områder. Kombineret med en revision af udlæg til erhvervsarealer på bar mark vil det kunne bidrage til ”ordnede forhold” i ikke-stationsnære områder, forbedre omdannelsesmulighederne på stationsnære arealer, og forbedre implementeringen af stationsnærhedspolitikken.

Ekspropriation

Ekspropriation er et af de få virkemidler en kommune kan bruge til at gennemtvunge en planlagt byudvikling. Ekspropriation til byudviklingsformål er enklest at bruge, når det drejer sig om at inddrage landzonearealer til ny by-

jord. Her kan ekspropriation ske med begrundelse i kommuneplanen og dens rækkefølgebestemmelser.

Ved genanvendelse af eksisterende byjord er ekspropriation mere kompliceret, fordi bestemmelserne om ”ekspropriation med begrundelse i virkeliggørelse af lokalplan” så skal benyttes. En udvidelse af adgangen til at ekspropriere i eksisterende byområde kunne i nogle tilfælde lette omdannelse af større erhvervs- og havneområder, særligt hvor der er mange ejere, eller hvor miljøkonflikter hindrer en omdannelse. Det ville give kommunalbestyrelsen mulighed for at handle tidligt i et forløb med henblik på at sikre tekniske, økonomiske og æstetiske helhedsløsninger.

Det er dog klart, at man ved overvejelse af en udvidet ekspropriationsmulighed må afveje disse fordele med hensynet til de eksisterende grundejere. Udenlandske eksempler kan give inspiration til sådanne overvejelser. Det skal bemærkes, at reglerne om rækkefølge hænger sammen med reglerne om ekspropriation, således at en sådan ændring af ekspropriationsbestemmelserne logisk burde følges af en ændring i bestemmelserne om rækkefølge til også at omfatte omdannelsesområder.

Miljøkonflikter - resumé

Ældre erhvervsområder og miljøkonflikter hænger tæt sammen. I nogle tilfælde udgør miljøkonflikter den væsentligste barriere for genanvendelse af et erhvervsområde, især hvis det drejer sig om omdannelse til mere følsomme formål såsom boliger eller blandet bolig og erhverv. Typisk drejer miljøproblemer ved genanvendelse sig om jordforurening og nabogener.

Jordforurening

Jordforurening er et stort miljømæssigt problem og et problem for omdannelse af ældre erhvervsområder, dels fordi en oprensning er kostbar og kan påvirke finansieringsmuligheder, dels fordi der ofte vil være usikkerhed om forureningens omfang og placering.

I praksis kommer omkostningerne til oprensning til at påhvile den, der ønsker at anvende de forurenede lokaliteter til nye formål, dvs. enten sælger eller køber. Loven giver mulighed for offentlig støtte, men forurenede grunde i ældre erhvervsområder prioriteres lavt, da de typisk ikke udgør en trussel for grundvandsressourcerne og heller ikke betragtes som sundhedsstruende. Et ønske om fremtidig anvendelse til mere følsomme formål kan ikke give et område højere prioritet.

Imidlertid ser problemet med jordforurening som en barriere for genanvendelse og omdannelse ud til at være mindskende. Den nye jordforureningslov, og den praksis der følges ved oprensning i dag, har reduceret omkostningerne ved oprydning af forurenede lokaliteter.

På centralt beliggende ejendomme, hvor der er mulighed for en høj bebyggelsesprocent, har omkostningen til oprensning ringe betydning i forhold til

grundværdien, og i forbindelse med større projekter er omkostninger til oprydningen ofte marginale i forhold til det samlede budget.

Ved mindre projekter kan omkostningerne til oprensning imidlertid være betydelige i forhold til grundværdi og projektbudget, samtidig med at grundens status som forurenede kan have betydning for finansieringsmulighederne.

For at begrænse jordforureningens betydning på de ikke så attraktive grunde kunne det være en mulighed - i lighed med Oliebranchens Miljøpulje - at etablere en grundskyldsordning for erhvervsområder, som kunne akkumulere kapital til oprensning af forurenede erhvervsgrunde. De penge, som erhvervslivet på den måde kom til at betale, ville blive tilbageført til de virksomheder, der måtte ønske at etablere sig på ældre erhvervsområder, som er forurenede. CO₂-afgiften kunne også virke som inspiration for en metode til at skabe det økonomiske grundlag for oprensning af forurenede grunde.

Arealanvendelseskonflikter og nabogener

Nabogener kan være en væsentlig barriere ved gradvis omdannelse af ældre erhvervsområder til bolig/erhverv eller rent boligområde.

Den fysiske planlægning regulerer kun fremtidig arealanvendelse, og eksisterende virksomheder i et område kan derfor fortsætte, selv om arealanvendelsen er ændret gennem en lokalplan. Da det ikke er muligt at placere følsomme funktioner, f.eks. boliger, inden for sikkerhedsafstanden til en sådan virksomhed, kan en enkelt genegivende virksomhed reelt blokere for ændret arealanvendelse, selv om den formelt er sikret i en lokalplan. Det kan gøre en omdannelse særdeles vanskelig og kan betyde, at en fornyelse må ske over en længere årrække.

I nogle tilfælde søges dette problem afhjulpet gennem miljøzoner. Hvis det drejer sig om forurenende virksomhed, som kommunen fortsat ønsker i området, er det en mulig løsning. Men i tilfælde, hvor der er tale om ny anvendelse, som ikke på længere sigt inkluderer forurenende virksomhed, bidrager miljøzoner ikke til en endelig løsning, og det kan være aktuelt at overveje, om den belastende virksomhed bør flytte fra området.

Der findes i dag ikke instrumenter, der kan hjælpe eller tvinge en flytning igennem inden for kortere tid – ud over ekspropriation. En offentlig støtteordning til ”flytte- og retableringshjælp” til miljøbelastende virksomheder, der udgør en væsentlig hindring for en omdannelse og genanvendelse af et ældre erhvervsområde, kunne være et middel, hvor man med relativt få ressourcer ville få en god virkning. Det vil imidlertid være afgørende, at en sådan støtte er koblet til den fysiske planlægning.

Kommunernes råderum og offentlige virkemidler - resumé

Kommunerne har forskellige muligheder for at fremme genanvendelse, som ikke er knyttet til planlov, miljølov eller byfornyelseslov. Handlingsrummet for disse muligheder er bestemt af kommunalfuldmagten.

Kommunalfuldmagt og samarbejde med private

Kommunalfuldmagten betyder, at en kommune kun må foretage dispositioner i kommunal eller almen interesse. Dvs. den må ikke begunstige enkelte borgere, må ikke påvirke konkurrencen i den private sektor, må ikke forfølge usaglige hensyn, må ikke handle for at tjene penge og må heller ikke påføre kommunen – og dermed borgerne - en uacceptabel økonomisk risiko.

En kommune kan godt engagere sig i omdannelsen af et ældre erhvervsområde - også økonomisk - hvis det sker inden for disse rammer, også gennem deltagelse i selskaber sammen med private. Men kommunen kan ikke udvide kommunalfuldmagtens grænser ved at “indskyde” et selskab mellem kommunalforvaltningen og opgaven.

Fordelen ved at deltage i et selskab er derfor primært, at kommunens engagement kan blive mere forretningsorienteret, og selskabsformen giver mulighed for, at kommunen på dette grundlag kan samarbejde med private virksomheder og investorer. Men kommunen må som udgangspunkt ikke være ene-aktionær i et aktieselskab.

Kommunernes engagement i selskabsdannelser med henblik på at forny ældre erhvervsområder er ikke udbredt. Det har ikke været muligt at finde et eneste eksempel i Danmark, og i det hele taget er kommunal deltagelse i aktieselskaber sammen med private ikke særligt udbredt. Det kan være, fordi kommunerne ikke finder selskabsformen attraktiv, da den ikke ændrer kommunens mulighed for engagement, eller fordi de private investorer ikke har behov for offentligt engagement i “deres” selskaber, men er tilfredse med andre former for samarbejde.

Hvor kommunen spiller en aktiv rolle i fornyelsen af ældre erhvervsområder, foregår samarbejdet med private på grundlag af andre typer af samarbejdsformer. I den angelsaksiske verden er såkaldte partnerskaber udbredte som en forpligtende samarbejdsform mellem offentlige og private aktører.

Kommuner går i mange tilfælde ind med kommunale investeringer, planlægger, opkøber og byggemodner et område og sælger siden grunde og byggetil private investorer.

Offentlige virkemidler

For de fleste kommuner er det et vigtigt mål at skabe gode betingelser for eksisterende og nye virksomheder. Nye virksomheder og vækst er en forudsætning for genanvendelse af ældre erhvervsområder, og en politik for genanvendelse vil derfor være en del af en samlet erhvervs politik i kommuner-

ne, men med sigte på i højere grad at ligestille attraktiviteten ved lokalisering i ældre erhvervsområder i forhold til nye.

I forlængelse af de muligheder, der ligger i plan- og miljølovgivningerne, er der forskellige mulige kommunale virkemidler for at fremme genanvendelse, og de kan styrkes gennem statslige initiativer og støtteordninger.

Disse virkemidler kan enten sigte på at tiltrække virksomheder til ældre erhvervsområder (pull), eller presse virksomhederne til at lokalisere sig der (push), så de ældre erhvervsområder alt i alt får en bedre position i konkurrencen med nye erhvervsområder. Pull virkemidler kan stå alene, mens push virkemidler, der jo indskrænker virksomhedernes lokaliseringmuligheder, bør anvendes i sammenhæng med pull virkemidler, der forbedrer mulighederne specifikt i de ældre erhvervsområder.

Virkemidler, der øger ældre erhvervsområders attraktivitet (pull) kan være økonomisk omkostningstunge, da de næsten altid vil indebære et økonomisk eller ressourcemæssigt engagement fra kommune eller stat. De kan bestå i forskønnelse, byggemodning og oprensning, visionær planlægning og samarbejde, herunder indgåelse af partnerskaber.

Et af de oplagte virkemidler til at hindre en forslumning af ældre områder er at sikre vedligehold og eventuel forskønnelse af området. Lokalplanlægning og dialog mellem kommune og grundejerforening er fremadrettede midler hertil, men en kommune har vanskeligt ved at gribe ind, hvis eksisterende grundejere ikke vedligeholder bygninger og udenomsarealer, og den kan ikke tvinge ejere til at nedrive eller vedligeholde ubenyttede ejendomme. Det kan overvejes, om der bør være bedre muligheder for, at kommunen i grelle tilfælde kan vedligeholde eller nedrive f.eks. forladte ejendomme på ejernes bekostning.

Flere danske kommuner har involveret sig i opkøb og byggemodning af ældre erhvervsområder med videresalg for øje. Det sker ofte i forbindelse med større, visionære byudviklingsprojekter og eventuelt i samarbejde med private investorer. Sådanne projekter er meget ressourcetrækkende for selv større kommuner og kan være økonomisk risikable.

Statslige virkemidler til at fremme sådanne projekter og processer kan bestå i opmuntring, f.eks. i form af konkurrencer og byggeudstillinger samt hjælp til erfaringsoverførsel i form af vejledning og kurser og/eller tilskud til rådgivning.

Et mere vidtgående virkemiddel kunne bestå i en garantiordning eller medfinansiering fra staten til byggemodning og andre omkostninger. Et sådant virkemiddel kunne medvirke til at skabe bedre grundlag for indgåelse af partnerskaber mellem offentlige og private virksomheder med henblik på at forny og omdanne ældre erhvervsområder. Kommuner ville dermed få mulighed for at garantere realiseringen af en omdannelse og skabe grundlag for, at de private investeringer blev mindre risikofyldte.

Virkemidler, der gør lokalisering på bar mark mindre attraktiv (push).

I stedet for at tiltrække virksomheder til ældre erhvervsområder kan det offentlige f.eks. gennem den fysiske planlægning presse virksomheder til i højere grad at lokalisere sig på ældre erhvervsarealer ved at gøre lokalisering i nye områder mindre attraktivt. Det indebærer ikke så store økonomisk omkostninger for det offentlige, men kan møde politisk modstand af andre årsager. Der findes kun ganske få virkemidler i dag, og de benyttes kun i ringe udstrækning.

Gennem den fysiske planlægning er det muligt at begrænse udbudet af nyt erhvervsareal og dermed stille de ældre områder i en gunstigere konkurrenceposition. Denne mulighed udnyttes stort set ikke af kommunerne, formentlig fordi en lokal begrænsning af erhvervsudbygningsmuligheder vil stille den enkelte kommune dårligere i konkurrencen om erhvervsudvikling i forhold til naboerne. Et øget incitament til at udnytte disse muligheder bedre må derfor komme fra nationalt hold. Det kunne ske gennem vejledning, krav om planlægning, begrænsning af muligheder for udlæg af større områder (se kapitel 1), eller som en kombination af ”pull” og ”push” midler gennem ordninger, hvor der blev afsat midler til udvikling af ældre erhvervsområder mod reduktion af nye udlæg af erhvervsområder.

En anden mulighed for at øge de ældre erhvervsområders relative attraktivitet er at gøre lokalisering på nyt erhvervsareal mindre økonomisk attraktivt. Det kunne f.eks. ske ved, at de samfundsmæssige og miljømæssige omkostninger blev internaliseret i arealprisen gennem en ”grøn” afgift på ibrugtagning af ny byjord. En sådan afgift kunne enten rettes mod amter og kommuner (som er ansvarlige for arealudlæggene) eller direkte mod virksomhederne (som er besluttende om lokaliseringen) og tilbageføres som tilskudsmidler til udvikling af ældre erhvervsområder. På kommunalt niveau er en differentiering af afgifter for vand, spildevand, renovation m.v. en mulighed.

Det har ikke været muligt at vurdere, hvilken belastning sådanne virkemidler ville have på virksomhedernes konkurrenceevne, hvilken betydning det ville få for prisdannelse på nyt og eksisterende areal, hvad det ville betyde for konkurrence mellem forskellige kommuner med forskelligt udbud af eksisterende og nyudlagt erhvervsareal, eller hvor mange penge, der i givet fald kunne akkumuleres i en fond. Hvis man ønsker at tage sådanne midler under overvejelse, bør der foretages en gennemarbejdet konsekvensvurdering og vurdering af nytteværdi for samfundet.

Erhverv og byfornyelse - resumé

Byfornyelsesloven er interessant i forbindelse med ældre erhvervsområder, selvom den retter sig mod ældre boligområder. Gennem via mange års indsats er der i byfornyelsen opnået erfaringer med en række elementer, som også kan være relevante i forhold til genanvendelse af ældre erhvervsområder.

Byfornyelsen begyndte med saneringsloven fra 1939, der gav mulighed for

ekspropriation og kondemnering af usunde boliger, men er gennem årene blevet stadig mere orienteret mod istandsættelser og mere helhedsorienterede indsatser mod hele byområder.

Byfornyelsen har påvirket erhvervsarealer og erhvervsliv i byerne. I de mest centrale dele er boliger blevet fortrængt af erhverv, mens de eksisterende erhverv i de fleste områder er blevet trængt ud under byfornyelsesprocessen, selv når der er gjort særlige anstrengelser for at bevare erhverv, enten på karréniveau eller på kvartersniveau.

Byfornyelsesindsatsens omfang har været stor fra midten af 1970'erne til i dag med et toppunkt i 1993, hvor der var en ramme på 3,4 mia. kroner, hvoraf dog kun en del var offentlige midler. En så massiv indsats kan næppe forventes i forhold til de ældre erhvervsområder, men der er træk ved den måde byfornyelsen er organiseret på, som kan inspirere, ligesom nogle af de mindre støtteordninger i byfornyelsen virker som "nålestik", der kan sætte en udvikling i gang.

Staten yder 50% refusion af rådgivning vedrørende byfornyelse. Det betyder, at kommunerne er villige til at bruge rådgivere i større omfang, end de måske ellers ville gøre. Fordelen herved er, at viden og kompetence opbygges i rådgivende selskaber, i dette tilfælde først og fremmest byfornyelses-selskaberne. En fordel ved en lignende refusionsordning i relation til genanvendelse af erhvervsområder kunne være, at der i private rådgivningsselskaber udvikles en ekspertise inden for relevant felter, som de enkelte kommuner (der måske kun oplever ganske få projekter) kan trække på.

I byfornyelsen gives der direkte støtte til bygningsforbedringer, men det er næppe relevant i relation til de ældre erhvervsområder. Boligforbedringerne forventes ikke at give overskud, og byfornyelsesstøtten gives netop til at dække tab og holde den fremtidige husleje på et rimeligt niveau. Investeringer i ældre erhvervsområder må derimod ventes at skulle ske på et forretningsmæssigt grundlag. Det forekommer derfor ikke rimeligt at stat eller kommune bidrager med direkte tilskud til omdannelsen.

En eventuel støtte til udvikling af selve området kunne derfor enten gives som en form for underskudsgaranti relateret til de særlige byggemodningsomkostninger, eller, med inspiration fra midlerne til helhedsorienteret byfornyelse, som delvis refusion af omkostninger til generelt at hæve områdets standard med infrastruktur, jordrensning, byudstyr, grønne anlæg osv. eller til ekspropriation af særligt miljøbelastende virksomheder ("flyttehjælp").

Endelig kan byfornyelsesloven inspirere med hensyn til den nationale fordeling af de midler, der eventuelt stilles til rådighed, f.eks. gennem en prioritering af om indsatsen skal bruges på at fremskynde omdannelse af de relativt attraktive områder, eller om den skal bruges på de områder, hvis genanvendelse er tvivlsom.

Ældre erhvervsområder i byudviklingen - resumé

Som nævnt før er de ældre erhvervsområder meget forskellige. De har derfor meget forskellige potentielle udviklingsmuligheder, og deres rolle i fremtidens byudvikling vil tilsvarende være forskellige.

Områdernes beliggenhed i den bymæssige eller regionale struktur har betydning for deres udviklingsmuligheder. I rapporten skelnes mellem centralt beliggende og perifert beliggende områder. Center og periferi kan dels ses i forhold til den enkelte by eller byregion, hvor tilgængelighed spiller en rolle. Dels kan det ses i regionalt perspektiv, hvor erhvervsudviklingen i regionen er afgørende.

De centralt beliggende og potentielt attraktive områder har gode muligheder for omdannelse og vækst. Mange af sådanne områder har alligevel ligget hen i en årrække, men er for relativt nyligt kommet i spil som endog særdeles højklassede bolig- og erhvervsområder.

Det kan give anledning til at overveje, hvilke tidsperspektiver der er for udvikling af de ældre erhvervsområder, og om det er nødvendigt at sætte ind for at fremme udviklingen i områder, der er centralt beliggende - eller som kan blive det med ny infrastruktur m.v.

Ældre erhvervsområder kan have funktion som buffer eller reserveareal i byerne, og ældre, let forslummede områder huser ofte småerhverv, kunstneriske miljøer og ekstensive og arealkrævende fritidsaktiviteter. De ældre erhvervsområder har derfor allerede i deres nuværende form en bymæssig funktion. Hvis en omdannelse vil finde sted før eller senere, kan det derfor diskuteres om det er fornuftigt at investere offentlige ressourcer i at fremskynde en omdannelse, med mindre der stilles særlige krav til projektets indhold eller form.

De perifert beliggende erhvervsområder udgør et større problem, særlig hvis der er tale om arealer, der er perifert beliggende i regional sammenhæng, men centralt i selve byen. Her kan det af økonomiske årsager være vanskeligt at skabe en udvikling på arealer, som af bypolitiske årsager kan have stor betydning for byen. Det er formentlig disse områder, der har det største behov for hjælp, og hvor enkeltkommuner også reelt er gået ind med de største ressourcer.

En henlæggelse af perifere områder uden de store omdannelsespotentialer i "venteposition" – f.eks. gennem rekreativ udnyttelse med mulighed for senere igen at kunne omdanne arealerne til bolig- og erhvervsformål, kan være den relativt mindst omkostningstunge omdannelse for kommunen. Det er ikke nogen særlig offensiv strategi, men den ville kunne bidrage til på sigt at gøre områderne mere attraktive for såvel borgere som for potentielle investorer.

1. Den fysiske planlægning

Den fysiske planlægning udgør rammen for kommunernes indsats i forbindelse med fornyelse og omdannelse af ældre erhvervsområder. Planloven² er lovgrundlaget for den fysiske planlægning. Loven placerer ansvaret for forskellige typer af arealadministration og planlægning på forskellige niveauer: det nationale, det amtslige og det kommunale niveau. Det er meningen, at der til enhver tid skal være overensstemmelse mellem nationale målsætninger og lokale beslutninger og administration.

De formelle krav til region-, kommune- og lokalplanlægning er beskrevet i planloven, men de konkrete planer udarbejdes og vedtages lokalt. Statslige målsætninger vedrørende indholdet i planlægningen må derfor gennemføres på lokalt niveau, og staten søger derfor ofte at kommunikere mål til amter og kommuner for derigennem at opnå konsensus om målsætninger, eller man søger retningslinier for planlægningen fastlagt gennem forhandling.

I dette kapitel undersøges det, om plansystemet og dets administration generelt lægger hindringer i vejen for omdannelsesprocesser – og om det eksisterende plansystem kunne udnyttes bedre til at fremme genanvendelse af ældre erhvervsområder.

1.1 Planloven

Planloven skal - ifølge sin formålsparagraf - sikre, ”at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskers livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet.”

Det er et meget bredt formål, og loven er generelt tematisk bred. Den pålægger de lokale myndigheder en række opgaver og definerer, hvad der skal tages stilling til i de lokale planer, men giver samtidig meget vidtgående beføjelser til det lokale niveau, hvad angår indholdet af planerne. Dermed lægges beslutningskompetencen i meget vid udstrækning på det lokale niveau.

Trods denne bredde og generelle mangel på detailbestemmelser, indeholder loven alligevel en tilkendegivelse af regeringens og Folketingets opfattelse af, hvilke planlægningstemaer der er af så væsentlig betydning, at en rent lokal beslutningskompetence ikke kan accepteres. Gennem årene er der indført kapitler i loven om særlige temaer (planlægning i kystområderne samt detailhandelsplanlægning), som dels indeholder særligt detaljerede krav til kommuner og amter om planlægning for disse temaer, dels i selve loven understøtter rammerne for indholdet af denne planlægning. Disse bestemmelser

² Lovbekendtgørelse nr. 551 af 28. juni 1999 om planlægning som ændret ved lov nr. 355 af 2. juni 1999 samt den af Folketinget vedtagne ændring pr. 8. februar 2000.

er kendetegnet ved, at der i selve loven er angivet nationale målsætninger for planlægningen, samt at der stilles krav om en redegørelse for lokale målsætninger og særlig planmæssig argumentation, hvis kommunen ønsker at fravige de nationale mål, f.eks. om butiksstørrelser.

Genanvendelse af byarealer findes ikke som tema i planloven på denne vis, men nævnes dog eksplicit i det nye kapitel 6a om lokal Agenda 21. I den redegørelse for Agenda 21 strategi, som kommunalbestyrelsen skal offentliggøre i første halvdel af en valgperiode, skal temaet ”bæredygtig byudvikling og byomdannelse” behandles. Det er ikke nærmere beskrevet, hvilke krav der stilles til redegørelsen, men der kunne være tale om redegørelse for lokale målsætninger og visioner, for konkrete omdannelsesmuligheder i kommunen, prioriteringer og rækkefølge samt evt. særlig argumentation, hvis nationale målsætninger ønskes fraveget.

Selv om krav om en redegørelse ikke i sig selv nødvendigvis fremmer genanvendelse og omdannelse af ældre erhvervsarealer, kan det bidrage til at sætte fokus på problemstillingen og skærpe opmærksomheden om lokale muligheder.

1.2 Landsplanlægning

Der findes i Danmark ikke nogen egentlig ”landsplan”, idet nationale planlægningshensyn varetages gennem landsplanredegørelser, landsplandirektiver, statslige politikker og udmeldinger samt i form af ministerens reaktion (indsigelse/veto) på de aktuelle regionplaner.

Efter nyvalg skal ministeren udarbejde en landsplanredegørelse, som sigter på at tilvejebringe et sæt af overordnede synspunkter, som skal lægges til grund for den regionale og kommunale planlægning. Landsplanredegørelser har i nogle tilfælde tjent som forløbere for egentlige retsligt bindende initiativer, såsom landsplandirektiver og lovændringer (Boeck, 1994). Landsplanredegørelser har haft varierende temaer, og Landsplanredegørelse 2000 sætter bl.a. fokus på temaet erhvervsudvikling og erhvervsudlæg, herunder omdannelse af erhvervsområder (Miljø- og Energiministeriet, 2000).

Landsplandirektiver udstedes i form af cirkulærer om enkelte planspørgsmål af landsplanmæssig interesse. De kan have form af en egentlig teknisk/fysisisk plan eller arealreservation, eller de kan have karakter af generelle påbud vedrørende bestemte typer af planlægning, som f.eks. ”Vindmøllecirkulæret” (Miljø- og Energiministeriet 1999.3).

Landsplandirektiver vil næppe være af betydning for genanvendelse af ældre erhvervsområder, med mindre man i et landsplandirektiv kræver særlige typer af planlægning for ældre erhvervsområder i lighed med ”Vindmøllecirkulæret”.

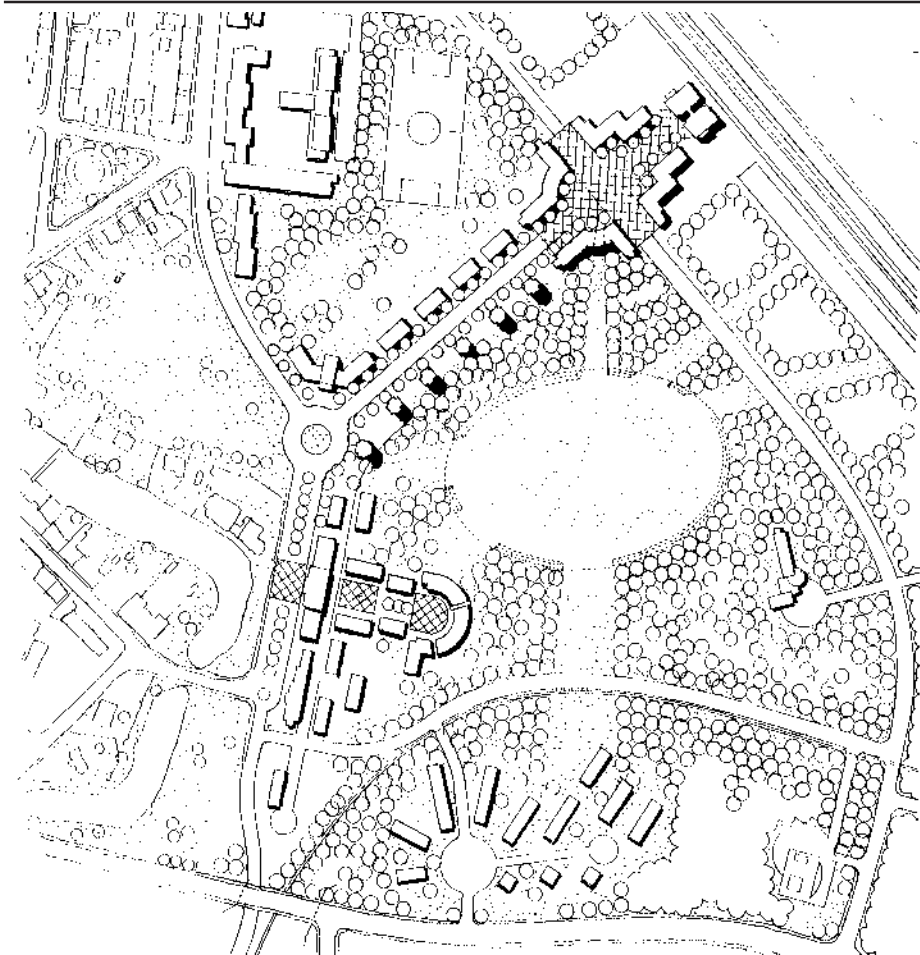
1.2.1 Eksempelprojekter

Landsplanredegørelsen har i en årrække været fulgt op af eksempelprojekter, hvor statslige ønsker til nytænkning i planlægningen er blevet afprøvet i praksis i kommuner eller amter med statslig støtte eller konsulenthjælp. Eksempelprojekterne har haft varierende succes, men selv i de mindst succesfulde tilfælde har de ofte blotlagt de barrierer, som findes for at virkeliggøre nye planlægningsmetoder, og de mest succesfulde har banet vej for nytænkning og nye planlægningsmetoder. Særligt to eksempelprojekter har indeholdt genanvendelsesaspekter. Det drejer sig om projektet Byarkitektonisk kvalitet i bymidter – sporarealer i Nyborg (se boks 1) samt et nyere eksempelprojekt om udvikling af et ældre erhvervsområde i Valby (se boks 17). Den nyeste landsplanredegørelse opererer ikke med eksempelprojekter, måske belært af de relativt beskedne umiddelbare succeser i de realiserede projekter. Men selve konceptet – at arbejde med nye planmetoder eller -temaer i et begrænset antal kommuner eller amter og sikre en videnopsamling, der gør resultaterne brugbare i anden sammenhæng – kunne være relevant også for at fremme omdannelsesprocesser på ældre erhvervsgrunde i den kommende tid. Projekter af denne type kunne f.eks. være:

- yderligere udviklingsarbejde om erhvervsudvikling set i relation til byomdannelsesområder,
- afprøvning af rummelighedsundersøgelser i eksisterende erhvervsområder og deres anvendelighed som oplæg til politiske beslutninger ,
- udvidet rækkefølgeplanlægning, der også omfatter nuværende og potentielle omdannelsesområder,
- integreret omdannelse i bolig- og erhvervsområder ,
- osv.

Formålet ville være at afprøve om sådanne metoder er anvendelige i en kommunal praksis, samt om de er velegnede som oplæg for politiske beslutninger og kommunal administration.

Samtidig kunne en del af de omdannelsesprojekter, der allerede er igang i forskellige sammenhænge, med fordel dokumenteres for at sikre opsamling og overførsel af erfaringer.



Visionen for sporarealerne i Nyborg. „Fra DSB arealerne i Nyborg - hovedstruktur og rammer for lokalplanlægningen“ - Nyborg Kommune.

Boks 1: Eksempelprojekt om genanvendelse af sporarealer i Nyborg

Som en del af opfølgningen på Landsplanredegørelse 1992, Danmark på vej mod år 2018, blev der iværksat en række eksempelprojekter, der i konkrete geografiske områder skulle anviske kvalitetsbetonede løsninger på landsplanmålene. Projektet Byarkitektonisk kvalitet i bymidter – sporarealer i Nyborg relaterede sig til målet om at ”danske byer skal være smukke, rene og velfungerende”.

Eksempelprojekterne blev igangsat ved, at lokale værter (kommuner, amter eller samarbejder) bød ind med et konkret projekt, ofte et projekt som værten allerede havde ønske om at igangsætte, og som det blev muligt at få opmærksomhed om og statslig støtte til. Projektet i Nyborg var ét ud af 10 igangsatte projekter, som blev valgt ud af 190 interessetilkendegivelser.

Projektet i Nyborg kobled sig tæt til en allerede igangsat process, hvor Nyborg Kommune havde indgået et samarbejde med et privat udviklingselskab om et projekt for de kommende frigjorte DSB arealer i Nyborg, tæt på bymidten. Selve eksempelprojektet drejede sig om at bringe byarkitektoniske vurderinger ind i debatten om omdannelsen af sporarealerne og udarbejde et egentligt byarkitektonisk koncept.

Kilde: Hansen et. al., 1997: Samtale med Nyborg Kommune

Selv om det samlede projekt var plaget af uklarhed om rollefordelingen mellem eksempelprojektets deltagere (teknisk forvaltning og konsulenter) og udviklingsprojektets deltagere (udviklingselskabet og økonomiforvaltningen), har det været med til at klarlægge nogle af de interesser - og interessemodsætninger – der kan være til stede i et sådant større omdannelsesprojekt. Der var bl.a. tale om en oplevet modsætning mellem arkitektonisk kvalitet og økonomisk realisme i omdannelsesprojektet. Eksempelprojektet fik indflydelse på kommuneplanen og bidrog til at styrke teknisk forvaltningsforhandlinger med udviklingselskabet om en samlet løsning for området. Det blev imidlertid ikke godt dokumenteret, og har således – ifølge SBI's evaluering fra 1995 – ikke i større omfang bidraget til at sprede erfaringer til andre kommuner.

I sommeren 2000 er der udarbejdet lokalplan for området, men der er ikke bygget på arealerne. Der er aktuelle planer om at bygge ældreboliger. En af grundene til den langsomme udvikling er arealernes høje pris – nuværende ejer er DSB - så andre beliggenheder i kommunen er billigere.

1.3 Regionplanlægning

De fjorten regionplaner skal revideres hvert fjerde år. I skrivende stund er næste revision i 2001. Regionplanen, som udarbejdes af amtet (i hovedstadsområdet³ dog af Hovedstadens Udviklingsråd, HUR), omfatter en periode på 12 år og skal indeholde retningslinier for en række arealtyper.

En stor del af regionplanens virkeområde ligger i det åbne land og er således uden for denne udrednings interessefelt, men regionplanen skal også indeholde retningslinier, der vedrører byudviklingen. Det gælder bl.a. udlæg af areal til byzone og i hovedstadsområdet rækkefølgen af den fremtidige byggeaktivitet i byzone. Begge temaer har betydning for omdannelse af ældre erhvervsområder.

1.3.1 Den statslige udmelding

Siden 1993 har staten udsendt en såkaldt ”regionplanudmelding” hvert fjerde år til brug for regionplanrevisionerne. Udmeldingen udgør en vejledning til amterne om, hvilke temaer og politikker staten anser for så væsentlige, at amtet risikerer indsigelse fra staten, hvis udmeldingen ikke følges. Udmeldingen koordineres af Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen, men er i øvrigt et fælles statsligt dokument med bidrag fra en række andre ministerier.

Mens selve loven som nævnt primært fortæller, hvilke forhold de lokale myndighedsniveauer skal tage stilling til i planlægningen, fokuserer regionplanudmeldingen på indholdet i planerne, og udmeldingen er dermed et politisk orienteret dokument, hvor statslige politikker udmeldes. Udmeldingens indflydelse ligger i følge interviews med amterne dels i den proces, der foregår omkring udarbejdelsen med drøftelser mellem stat og amter, dels i den vilje staten rent faktisk lægger for dagen til at gøre indsigelse, hvis et regionplanforslag ikke lever op til udmeldingen (Enggrob, 1999).

Den seneste udmelding, ”Statslig udmelding til regionplanrevision 2001” (Miljø- og Energiministeriet, 1998), har et stærkt fokus på at hindre byspredning og mindske mængden af (landbrugs)areal udlagt til byzoneformål, herunder erhvervsformål. Byomdannelse skal derimod fremmes, bl.a. som led i en overordnet strategi for at mindske transportarbejde og dermed også CO²-udslippet i atmosfæren.

Udmeldingen er bygget op, så der skelnes mellem, hvad amterne ”skal” (for at opfylde lovgivning og statslige krav - f.eks. detailhandelsplanlægning), hvad de ”bør” (for at opfylde statslige ønsker), og hvad de ”kan” (for at opfylde egne ønsker). Tilbageholdenhed med udlæg af nyt byareal og fremme af omdannelse ligger i ”bør”- kategorien, hvilket er i tråd med, at der ikke er egentlige lovmæssige krav til en sådan udvikling. Dog ”skal” regionplanen

³ Hovedstadsområdet består af Københavns, Roskilde og Frederiksborg amter samt Københavns og Frederiksberg Kommuner. Uanset om der er tale om hovedstadsområdet som planlægningsområde eller statistisk enhed, er det denne definition, der er gældende i rapporten.

sikre, at der i kommuneplanerne kun udlægges nyt byzoneareal på baggrund af en dokumentation af behovet.

Udmeldingen er mere specifik med hensyn til arealudlæg i hovedstadsområdet, hvor der angives, at de ”alt for rigelige byggemuligheder i hovedstadsområdet” skal reduceres væsentligt, så rummeligheden på ikke stationsnære arealer begrænses. Der lægges op til, at ubebyggede byzonearealer tilbageføres til landzone, hvis de ligger uhensigtsmæssigt i forhold til den kollektive trafik.

Det er vanskeligt på nuværende tidspunkt at vurdere, hvilken betydning udmeldingen vil få på den kommende regionplanrevision, og endnu vanskeligere at vurdere, hvilken afsmittende effekt den vil få på kommunalt niveau. Det sidste er af stor betydning, da det er kommunerne, som er de primære offentlige aktører i omdannelsesprocesserne, mens amterne som regionplanmyndighed primært har indflydelse på udlæg af nyt byzoneareal til erhverv.

Det skal i den sammenhæng bemærkes, at et alt for rigeligt udlæg af nyt byzoneareal til erhverv indskrænker det offentlige mulighed for at påvirke, hvor nye erhverv lokaliseres, og hvilke områder der udnyttes først, selv i hovedstadsområdet hvor en rækkefølge skal angives. Det er imidlertid usikkert, om omdannelsesarealer reelt konkurrerer med nyudlagt erhvervsareal om de samme virksomhedstyper (med mindre der er tale om egentlige ”arealmangelsituationer”), idet lokaliseringsfordele og -ulemper er meget forskellige for de to typer af arealer (Møller-Jensen og Jørgensen, 1997).

1.3.2 Rækkefølge i hovedstadsområdet

I hovedstadsområdet skal regionplanmyndigheden⁴ tage stilling til fordelingen og rækkefølgen af den fremtidige byggeaktivitet i byzone, såvel for udlæg af nyt byareal som for nybyggeri og byfornyelse i eksisterende by (Boeck, 1994; Landsplanafdelingen, 1996). Her er der åbnet en mulighed for, at regionplanmyndigheden kan fremme - om ikke sikre - omdannelse frem for inddragelse af nyt byareal gennem at udpege og fokusere på udvikling i eksisterende erhvervsområder. Dette redskab er specielt gældende for hovedstadsområdet, idet de øvrige regionplanmyndigheder har ikke mulighed for en sådan prioritering. Amterne i hovedstadsområdet synes heller ikke at udnytte bestemmelsen til sit yderste, jf. ”boksen” nedenfor. Rækkefølgebestemmelserne og deres udnyttelse er derfor først og fremmest et kommunalt anliggende, som omtales yderligere under afsnittet om kommuneplanlægning. Her nævnes også Københavns Kommunes rækkefølgeplanlægning.

⁴ Regionplanmyndigheden har hidtil været de 5 amter/centralkommuner i hovedstadsområdet. Regionplanmyndigheden er som nævnt pr 1.1.2000 overgået til Hovedstadens Udviklingsråd. Det er vanskeligt at vurdere, hvilken betydning denne ændring vil få. Afsnittene, der omhandler regionplanlægning i hovedstadsområdet, er skrevet med udgangspunkt i situationen før 1.1.2000.

Boks 2: Rækkefølgebestemmelser i Frederiksborg Amt – plan og virkelighed

I Frederiksborg Amt opfyldes kravet om rækkefølgeangivelse ved, at regionplanen stiller krav til kommunernes rækkefølgebestemmelser om, at "byggeri [til kontorformål m.v.] først finder sted på eksisterende lokalplanlagte arealer til kontorformål m.v. samt på arealer, der ligger højst 500 m fra et trafikknudepunkt, og som i en lokalplan overføres til kontorformål m.v. enten ved nyudlæg eller ved arealanvendelseskift." Hermed er der lagt op til, at den såkaldte stationsnærhedspolitik overholdes, samtidig med at der gives prioritet til omdannelse af arealer inden for 500 m fra en station. Der er derimod ikke nogen specifik henvisning til, at genanvendelse skal ske før nyudlæg.

Gennemførelsen af rækkefølgebestemmelser og stationsnærhedspolitik hviler i øvrigt på den politiske opbakning til planens ordlyd, som kan være svær at opretholde i enkeltstager med politisk bevågenhed. Det viser bl.a. en sag fra december 1999, hvor amtsborgmester Lars Løkke Rasmussen offentligt talte for at give tilladelse til et større kontorbyggeri i landzone i omegnen af Allerød, hvilket var imod regionplanens bestemmelser. Amtsborgmesteren ønskede et tillæg til regionplanen og henviste i sin udtalelse til, at hvis denne placering blev virksomheden nægtet, ville amtet miste 400 arbejdspladser. Amtsborgmesteren redegjorde ikke for mulige placeringer i andre af amtets erhvervsområder.

Kilde: Regionplan for Frederiksborg Amt samt Ritzaus/22. december 1999.

1.3.3 Stationsnærhedspolitikken

Udmeldingen til regionplan 2001 fastholder den såkaldte "stationsnærhedspolitik" i hovedstadsområdet. Stationsnærhedspolitikken er en lokaliseringspolitik for erhverv, hvis hovedidé er, at nybyggeri til arbejdspladser inden for arbejdspladsintensive erhverv som kontor og inden for kundeintensive serviceerhverv bør lokaliseres inden for en afstand af 500 – 1000 meter fra en velbetjent station. Stationsnærhedspolitikken retter sig særligt mod begrænsning af persontrafikken, og er derfor rettet mod virksomheder, der genererer mange persontransporter per arealenhed. Industri og lager er således ikke omfattet af politikken.

Da der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt stationsnærhedspolitikken kan stille sig i vejen for genanvendelse af ikke-stationsnære erhvervsområder, f.eks. ved at vanskeliggøre omdannelse fra industri og håndværk til kontor- og serviceformål i ikke-stationsnære områder, vil dette spørgsmål blive belyst i det følgende, indledt af en kort redegørelse for stationsnærhedspolitikens begrundelser.

Hvorfor stationsnærhed?

Hovedstadsområdet er et relativt tæt bebygget område, der rummer 34% af landets arbejdspladser, og har en større andel af kontor- og serviceerhverv end i andre dele af landet. Området har en kompliceret erhvervs- og trafikstruktur. Der er tale om ét stort arbejdsmarked, hvilket generelt betyder, at pendlingen mellem kommuner inden for hovedstadsområdet er større end i landets øvrige dele, ligesom hovedstadens arbejdsmarked synes at strække sit indflydelsesområde ud til Vest- og Sydsjælland (Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen, 1994 – tal er fra 1991). Det er det eneste byområde i landet, hvor banenettet er så udbredt, at det har mening at tale om banenettet som et skelet for erhvervslokalisering. Samtidig er der et stort pres på de bynære landskaber, som udover fødevarerproduktion skal understøtte en række andre interesser, herunder naturkvalitet, kulturmiljø, drikke-

vandsforsyning, fritidsbosætning, friluftsliv, boligudbygning og erhvervsudbygning.

Den planlægningsmæssige begrundelse for stationsnærhedspolitikken er, at man gennem planlægning af byudviklingen ønsker at begrænse miljøgener og trafik, øge tilgængeligheden i byen også for ikke-bil ejere samt beskytte de bynære landskaber (og særligt de grønne kiler) mod unødvendig byspredning (Landsplanafdelingen, 1995). Denne tankegang, som har rødder tilbage til "Fingerplanen" fra 1947 (Egnsplanudvalget, 1947), blev genintroduceret i regionplan 1989 for hovedstadsområdet og er videreført i de senere regionplaner. Også Planloven understreger behovet for samspil mellem arealplanlægning og transport, idet det fremgår, at de regionale retningslinier i hovedstadsområdet skal fastsættes med særlig hensyntagen til den kollektive trafikplan for det samlede område.

Som kommentarer til disse formål kan det for det første kort konstateres, at der er relativt store arealudlæg til byvækst i hovedstadsområdet. I 1996 var der planlagt overført 2687 ha jord fra landzone til byzone, og der var udlagt godt 6143 ha ubebygget byzoneareal, heraf 1987 ha til erhvervsformål⁵. Hovedstadsamtene opgør selv, at det svarer til en byggemulighed på 36,2 mio. etagemeter, eller 32 års byggeri til kontor- og serviceerhverv, 47 års byggeri til industri og 40 års byggeri til institutioner (Københavns Amt, 2000). Udlæg af jord til byformål lægger således et pres på landskaberne omkring byen, som ikke har begrundelse i de umiddelbare behov for erhvervsareal.

Trafik- og miljøhensyn omfatter både hensyn til energiforbrug og vejtrafikens omfang. Trafikmængden på det københavnske vejnet er stadig stigende, og der er ofte køer på motorvejene (Vejdirektoratet, 2000). Udbygning af vejnettet foretages og overvejes løbende. Selv med den nyeste teknologi er biltrafik energiforbrugende, forurenende, støjende og medfører ulykker og barrierevirkning. En strategi som kobler erhvervslokalisering til det eksisterende kollektive trafiksystem, er en samfundsmæssigt billig måde at mindske en række trafikrelaterede udgifter og gener og kan nyttiggøre de betragtelige investeringer i den kollektive transport, der gennem årene er sket i hovedstadsområdet.

Endelig kan tilgængelighed til regionens arbejdspladser betragtes som et velfærdsgode, der bør være til rådighed for alle. I hovedstadsregionen kan man meget groft anslå, at 30 - 40% af de beskæftigede indbyggere ikke har bil⁶. Prioritering af arbejdspladser med god kollektiv trafikbetjening øger denne gruppes mulighed for at komme hurtigt på arbejde og at kunne nå andre mål på vej til og fra arbejde.

⁵ Københavns statistiske årbog 1999, tabel B2.02 samt tabel B2.04. (Københavns statistiske kontor, 1999).

⁶ Københavns statistiske årbog 1999, tabel B9.12: Indregistrerede personbiler pr 1.1.1999: 538.038, Tabel B5.01: antal beskæftigede pr 1.1.1997: 908.701, svarende til ca. 590 biler pr 1000 beskæftigede. Bemærk, at årstal for opgørelsen er forskellige, ligesom der ikke er sammenhæng med husstande, ikke er opgjort firmabiler osv. Tallet må derfor tages med forbehold. (Københavns statistiske kontor, 1999). Det støttes imidlertid af rejsevaneundersøgelserne, hvor 36% af de adspurgte i hovedstadsområdet angav ikke at have rådighed over bil i 1992 (Trafikministeriet, 1994).

Der er altså gode grunde til at opretholde en sådan politik, men den betyder på den anden side, at ikke-stationsnært beliggende områder – selv i de tættere bydele – ikke kan udnyttes til kontor og publikumsorienterede servicefunktioner. Og det kan have betydning for disse områders fremtid og eventuelle omdannelse, hvilket belyses i det følgende.

Boks 3: Videngrundlaget for stationsnærhedspolitikken

Det empiriske grundlag for stationsnærhedspolitikken ligger primært i en undersøgelse, udført i perioden 1993-1996 af Landsplanafdelingen, som bygger på 13.000 besvarede spørgeskemaer fra ansatte på 52 større kontorvirksomheder i Københavnsområdet. Hovedkonklusionerne fra undersøgelsen var, at den gennemsnitlige rejseafstand til arbejdspladserne varierede relativt lidt - den lå omkring 20 km - og at arbejdspladserne trak arbejdskraft til fra hele hovedstadsregionen. Derimod havde beliggenheden i forhold til kollektiv transport stor betydning for valget af transportmiddel: På virksomheder i omegnen brugte 40-60% bilen ved stationsnær beliggenhed og 70-85% ved ikke-stationsnær beliggenhed. Den daglige gennemsnitlige biltransport pr. ansat varierer fra 19-25 km ved stationsnær beliggenhed til 30-45 km ved ikke-stationsnær beliggenhed.

Energimæssigt er det beregnet, at en konsekvent gennemført lokaliseringspolitik over en femtenårs periode ville kunne spare ca. 7% af transportsektorens årlige udslip i hovedstadsområdet, mens der ikke blev redegjort konkret for, hvor mange bilkilometer en sådan lokaliseringspolitik kunne forventes at spare (Hartoft-Nielsen, 1997).

Internationale undersøgelser bekræfter, at byspredning er uhensigtsmæssigt fra et trafikalt-miljømæssigt synspunkt.

Kilder: Næss, 1994; Kenworthy & Newmann, 1992.

1.3.4 Stationsnærhed og genanvendelse af erhvervsområder

Stationsnærhedspolitikken er ikke direkte knyttet til et ønske om at genanvende erhvervsarealer, men den har formentlig en vis betydning for omdannelsesmuligheder af både stationsnære og ikke-stationsnære områder.

Omdannelse af stationsnære erhvervsområder vil alt andet lige blive fremmet af en sådan politik, idet den jo netop giver stationsnære arealer høj prioritet for erhvervsudbygning til service- og kontorformål. Incitamentet til omdannelse på stationsnære erhvervsområder er dels mulighed for arealanvendelseskift fra industri m.v. til kontor (med et højere grundprisniveau), men også at der generelt er velvilje over for højere grundudnyttelse (bebyggelsesprocent) i stationsnære områder. Der er dermed en bedre økonomi i genanvendelse af grundene, rent bortset fra de fordele det giver virksomheden at være lokaliseret i umiddelbar nærhed af et trafikknudepunkt.

De ældre erhvervsområder, som ligger uden for et stationsopland, kan til gengæld få problemer med at tiltrække nyinvesteringer, hvad enten det drejer sig om egentlig ny udnyttelse af forladte arealer eller blot om opgradering og vedligeholdelse af lettere forslummede industriområder. Kravet om stationsnærhed betyder jo, at det ikke er muligt at legalisere eller planlægningsmæssigt at fremme en omdannelse, som vil medføre ”indvandring” af arbejdspladsintensive virksomheder i erhvervsområder, der ligger uden for et stationsopland. Da det i mange tilfælde er denne type af arbejdspladser, som indfinder sig i områderne, rejser det spørgsmålet om, hvilke perspektiver der er for de omdannelsesmodne erhvervsområder, som ligger uden for stationsoplande i hovedstadsområdet.

Det er særligt dele af de ældre industri- og håndværksområder områder i de indre forstæder til København, denne problemstilling gælder for. I en del af disse områder, der ligger uden for stationsnærhedsområderne, sker der - trods planlægningens intentioner om det modsatte - en glidende omdannelse til kontor og detailhandelsfunktioner - og i nogle af områderne sker dette sideløbende med en tendens til forslumning af områderne.

Boks 4: Kontorisering, detailhandelsudvikling og forslumning i 9 erhvervsområder i Københavns Amt

Konsulentfirmaet Kornbo Erhverv registrerer i rapporten Undersøgelse af 9 erhvervsområder i Københavns Amt (Kornbo, 1998) en udvikling i retning af flere kontorer og publikumsorienteret service i de ikke stationsnære dele af en række ældre, men stadig fungerende, industri- og håndværksområder i Københavns Amt. Det gælder f.eks. Roskildevej kvarteret i Glostrup, Gladsaxe Møllevej, Herlev Kommune ved Ringvejen og Frederikssundsvej og Islev i Rødovre, hvor der alle steder er sket en glidende udskiftning fra fremstillingsvirksomhed til kontorer og publikumsorienterede funktioner ("detailhandels"lande", auto-forhandlere, og et enkelt museum). Kornbo konstaterer endvidere, at der sker en forskellig sagsbehandling i de enkelte kommuner, og at der i mange tilfælde "passivt" tillades ændringer af industriområderne hen imod kontor og detailhandelsvirksomhed.

Møller-Jensen og Jørgensen (1997) konstaterer samme udvikling i Islevområdet (Rødovre kommune) hvor kontorisering, begyndende forslumning i dele af området og interne miljøkonflikter sættes i forbindelse med kommunens passivitet og regionplanens krav om stationsnærhed. I denne undersøgelse gjorde kommunen klart, at man oplevede, at det ikke er muligt at regulere den faktiske udvikling i området, f.eks. med en lokalplan uden at komme i strid med regionplanens bestemmelser om stationsnærhed, og derfor valgte man at lade udviklingen gå som den bedst kunne, hvilket Kornbo (1998) altså også konstaterer.

Marielundsvej i Herlev og Gladsaxe erhvervsområder er ligeledes præget af en kombination af forslumning i dele af området kombineret med udvikling af kundeorienterede erhverv ud til befærdede strøg. Gladsaxeområdet betegnes som "en pose blandede bolsjer". Området er stort set ikke stationsnært, og der er mange forurenede grunde og dårlig vedligehold. Kommunen har ladet stå til, men har nu (1998) ønsker om med tiden at tømme området for detailhandels"lande" og bilbutikker.

Kilde: Kornbo, 1998.



I nogle ikke stationsnære erhvervsområder i hovedstadsområdet sker der en løbende indvandring af kontorer og detailhandel. Hvad skal der fremover ske i disse områder? (Foto: Hanne Møller-Jensen).

Denne kontorisering af industriområderne sker, selv om der stadig bygges et stort antal etagemeter til produktions- og lagerformål. Byggeri til produktion og lager udgør næsten halvdelen (47%) af det samlede byggeri til erhverv i Københavns Amt, mens kontorer, butikker og øvrige byerhverv udgør resten. Denne fordeling er stort set gennemsnitlig for Københavns Amt, idet centralkommunerne har en højere andel af kontorer, mens yderamterne har en højere andel af industri og lager (Hartoft-Nielsen, Andersen og Overgård, 2000). Selv om der stadig er behov for erhvervsareal til egentlig fremstillings- og lagervirksomhed, ser man, som eksemplerne viser, tendenser til en kombination af forslumning og uplanlagt, snigende og tilfældig ”kontorisering” af nogle ikke-stationsnære industriområder i Københavns Amt. Det er bl.a. denne udvikling, der har givet næring til kommunal kritik af stationsnærhedspolitikken, der forekommer kommunerne at være ude af trit med den kommunale virkelighed. Det rejser spørgsmålet om, hvorfor denne udvikling har fundet sted.

Én forklaring er, at kommunerne på grund af stationsnærhedspolitikken ikke har kunnet fuldbyrde, støtte og regulere den omdannelse til kontorerhverv og service, der er naturlig i området. Da planlægningsmæssig regulering af denne faktiske udvikling vil være i strid med regionplanen, kan kommunerne ikke gå ind og sikre ordnede forhold og investeringssikkerhed for de kontor- og servicevirksomheder, som gerne vil placere sig i områderne. Dermed kan de heller ikke hindre yderligere forslumning eller fremme en konstruktiv omdannelse af områderne. Denne forklaring baseres på den faktiske udvikling, hvor kontorer indvandrer på trods af planbestemmelserne, og hvor kommunerne oplever at en regulering af denne praksis vanskeliggøres af, at den strider mod den overordnede planlægning.

En anden forklaring bygger på kommunernes manglende eller uklare planlægning, der ikke giver virksomhederne et klart signal om, at der også for fremtiden vil være tale om områder for produktion og lager. Denne uklarhed kan give grundejerne mere eller mindre berettigede forventninger om et fremtidigt skift i arealanvendelsen og dermed også forventninger om et fremtidigt højere prisniveau. Sådanne forventninger kan dels bevirke, at eksisterende ejere har mindre interesse i at vedligeholde og videresælge bygninger og arealer til produktionsformål, i forventning om at et evt fremtidigt salg til kontor vil give en bedre forrentning. Dels kan det betyde, at kontorvirksomheder, som det reelt sker, indvandrer i forventning om et kommende skift i arealanvendelse. Kommunernes begrænsede interesse for vedligeholdelse af de eksisterende områder øger forslumningen.

Disse to forklaringer har forskelligt udgangspunkt, men modsiger ikke nødvendigvis hinanden. De giver begge anledning til at overveje, hvilke perspektiver der er for ikke-stationsnært beliggende erhvervsområder (eller dele af erhvervsområder), som er omdannelsesmodne, eller kan forventes at blive det inden for en overskuelig periode. Hvis disse perspektiver ikke tegnes klart op, risikerer man enten en udtynding og forslumning af områderne i takt med, at ældre produktionserhverv forsvinder eller en tilfældig og uplanlagt omdannelse til kontor- og serviceerhverv - eller begge dele samtidig. En sådan overvejelse af perspektiver kunne bygge på spørgsmål som:

- Hvor stort er behovet for areal til ekstensive erhverv (fremstilling og lager) i forhold til behovet for areal til intensive erhverv (kontor- og servicevirksomhed) i områder med forskellig beliggenhed?
- Hvilke beliggenhedskrav har forskellige typer af erhverv i hovedstadsområdet?
- Skal nogle af de ikke-stationsnære erhvervsområder overgå til andre formål end fremstilling og lager, hvis de ikke er efterspurgt til disse formål? Kan muligheden for lokalisering af kontor- og serviceerhverv udvides i nogle områder og i bekræftende fald på hvilke betingelser? Bør nogle af områderne afvikles som erhvervsområder og på sigt overgå til andre formål, f.eks. boligformål eller rekreative formål?

Sådanne spørgsmål bør overvejes på såvel regionplan- som kommuneplan-niveau, og bør resultere i klare strategier for de enkelte erhvervsområder, som anerkendes af såvel stat og amt som kommune. Kombineret med en revision af udlæg til erhvervsarealer på bar mark vil det kunne bidrage til ”ordnede forhold” i ikke-stationsnære områder, forbedre omdannelsesmulighederne på stationsnære arealer og forbedre implementeringen af stationsnærhedspolitikken⁷.

1.4 Kommuneplanlægning

For alle kommuner skal der foreligge en kommuneplan, som skal revideres hvert fjerde år og vedtages af kommunalbestyrelsen. Kommuneplanen har ingen egen retsvirkning, idet den udmøntes gennem lokalplaner, som udgør det retslige grundlag for enkelte projekter - det være sig nybyggeri eller omdannelser.

Kommuneplanen er som udgangspunkt en plan for arealanvendelse og bebyggelsesforhold i kommunen, men benyttes i mange kommuner tillige som en strategiplan for kommunen, idet den også samler eller koordinerer sektorplaner og er tæt knyttet til den økonomiske planlægning. Kommuneplanen er således ramme om en lang række kommunale opgaver og vil også sammen med lokalplanlægningen være den vigtigste ramme om - og grundlag for - omdannelsesprojekter i ældre erhvervsområder.

Kommunalbestyrelsen er som hovedregel ansvarlig for byudvikling, dog inden for de rammer, som er fastlagt i regionplanen. Der findes ikke en udmelding om statens ønsker til kommuneplanlægningen, svarende til regionplanudmeldingen. Disse ønsker forudsættes varetaget gennem regionplanmyndigheden, som også har indsigelsesret over for kommuneplaner. Det betyder, at en række af de krav og ønsker, som fremgår af den statslige udmelding til regionplanlægning, også har betydning for kommuneplanlægningen. Det gælder særligt spørgsmål af betydning for byudvikling: størrelser af arealudlæg til erhvervsformål på bar mark, spørgsmål om stationsnærhed i hovedstadsområdet samt om detailhandelsplanlægning.

⁷ Selv om stationsnærhedsprincippet indgår i hovedstadsområdets regionplaner, er kun halvdelen af kontorbyggeriet fra 1990'erne placeret stationsnært, og andelen er for nedgående. Dette skyldes formentlig meget rigelige byggemuligheder i ældre planer samt en meget stor rummelighed uden for stationsplande. (Landsplanafdelingen, 1999.1).

Planlovens krav til kommuneplanen kan opfattes som en form for mindstekrav til, hvad en kommuneplan skal tage stilling til. Planloven lægger meget få begrænsninger på kommunernes muligheder for at arbejde ”alternativt” med planlægning. Hvis blot planlovens mindstekrav er opfyldt, er der rige muligheder for at den enkelte kommune kan arbejde med tilpassede modeller, plantyper og processer: særlige registreringer, område- eller temaplaner, lokale brugerråd, arkitektkonkurrencer, projektudvikling, erhvervsråd o.lign., hvilket kommunerne da også i stor udstrækning gør (Landsplanafdelingen 1999.2). Man kan derfor ikke sige, at planlovens krav lægger begrænsninger på kommunernes mulighed for kreativ planlægning eller for at kombinere kommuneplanlægningen med andre politikker.

I seks kommuner, som indgik i en undersøgelse af omdannelsesprocesser i 1996-97, var der almindelig tilfredshed med kommuneplaninstrumentet som ramme for omdannelsesprojekter. Men det var også klart, at andre virkemidler og aktiviteter næsten altid måtte tages i brug for at virkeliggøre en ønsket genanvendelse af erhvervsområder, hvor det ikke skete ”af sig selv”. I denne undersøgelse blev der altså ikke peget på barrierer i planlovgivningen som sådan, men derimod peget på nogle områder, hvor en skærpelse af planlægningsredskabet og tilknyttede muligheder ville kunne fremme de omdannelser, som kommunerne ønskede. Der blev særligt peget på rækkefølgebestemmelserne og mulighederne for ekspropriation som områder, hvor kommuneplanens bestemmelser ikke er fulgt med dens ændrede rolle som styrende for byomdannelse lige såvel som byvækst (Møller-Jensen og Jørgensen, 1997). Derfor gennemgås disse i det følgende.

1.4.1 Rækkefølgebestemmelser

En kommuneplan skal indeholde bestemmelser om ”rækkefølgen for udbygning af arealer til byformål”(§ 11, stk. 5, pkt. 9), og tillige en redegørelse, der indeholder den forudsatte rækkefølge for planens gennemførelse (§ 11, stk. 7). Kommunalbestyrelsen kan modsætte sig udstykning og bebyggelse, som er i strid med denne rækkefølge (Landsplanafdelingen, 1996).

Disse bestemmelser gælder for udbygningsområder, og der henvises hverken i loven, i vejledningen (Landsplanafdelingen, 1996) eller i den kommenterede udgave af planloven (Boeck, 1994) til andet end udbygningsområder. Genanvendelse og omdannelse af større områder er fraværende i disse tekster.

I en situation, hvor en stor del af byggeriet sker på allerede bebygget areal⁸, betyder det en indskrænkning af kommuneplanens evne til at regulere byudviklingen. En umiddelbart oplagt mulighed for at løse dette problem ville være at udvide rækkefølgebestemmelserne til at omfatte både byvækst- og byomdannelsesområder, således at kommunalbestyrelsen i kommuneplanen skal tage stilling til en prioritering af såvel nyt byareal som større omdannelsesområder.

⁸ Se om dette bl.a. Hartoft-Nielsen, Andersen og Overgård, 2000. Her konstateres det, at mellem 40% og 70% af erhvervsbyggeriet i de undersøgte kommuner i de senere år er opført på allerede bebygget areal.

Endvidere vil et mere begrænset udlæg af nyt byareal alt andet lige fremme efterspørgslen efter ”genbrugsareal” og dermed opmuntre til en rækkefølge, hvor eksisterende areal prioriteres højere end nyt areal. En sådan tilbageholdenhed opfordres der dels indirekte til i planloven⁹, dels direkte gennem den statslige udmelding til regionplan 2001. Det bør imidlertid betænkes, dels at der ikke i alle tilfælde er direkte konkurrence imellem ældre og nyudlagte erhvervsområder, hvad angår erhvervslokalisering, dels at kommuneplanen kun kan anvise arealer - ikke dirigere virksomheder. Der kan derfor tænkes at være ringe politisk vilje til at begrænse udbuddet af erhvervsareal (hvilket de for tiden meget store arealudlæg til erhvervsareal jo netop viser) og til at administrere meget stramt efter en rækkefølgeplanlægning, der også omfatter omdannelsesmodne by- og erhvervsområder.

For at se, hvordan kommunerne faktisk bruger rækkefølgebestemmelserne, gennemgik vi 25 kommuneplaner, der arbejder med bæredygtig udvikling som en integreret del af planen¹⁰. Det er en nærliggende tanke, at netop kommuner, der tænker i bæredygtig udvikling som en del af planlægningen, gør sig overvejelser om byudvikling og arealholdning og vil gøre strategisk brug af rækkefølgeangivelse. I gennemgangen blev der særligt fokuseret på rækkefølge for udbygning og ibrugtagning af erhvervsområder i kommunen. Overvejelser om fremtidens byudvikling lå oftest i hovedstruktur-delen, men kunne også ligge i rammerne eller i andre dokumenter knyttet til planen.

Formålet med gennemgangen var ikke at se, om der var angivet korrekt udformede rækkefølgebestemmelser, men derimod at undersøge dels om kommuneplanerne indeholdt overvejelser om en geografisk prioritering af udbygningen, og dels om der i så fald foregik en prioritering mellem nyudlæg og genanvendelse af erhvervsområder. Der er således ikke set på boligområder eller boligudbygning.

Resultatet af gennemgangen var, at det er begrænset, i hvilket omfang kommunerne overhovedet angiver en tidsmæssig og geografisk prioritering af erhvervsudlæg, og i det omfang de gør det, er det oftest kun for nye erhvervsområder. Men der findes eksempler på kommuner, der arbejder med en prioritering af gamle og nye områder set i sammenhæng.

I modsætning til byfornyelsesbehovene, der omtales fyldigt i kommuneplanerne, pmtales omdannelsesområder langt sjældnere end nye erhvervsområder. Det er tydeligvis de nye erhvervsområder kommunerne ”sælger”, og hvor de viser deres dynamik - også i form af nye ”bæredygtige” erhvervs-

⁹ § 11, stk 2 om ophævelse af ikke aktuelle arealreservationer.

¹⁰ Planerne er en tilfældigt udvalgt andel af 35 planer, der beskæftiger sig med bæredygtig udvikling. De 35 planer er peget ud fra i alt 140 danske kommuneplaner af Anette Thierry, Dansk Byplanlaboratorium, og Kristian Kristiansen i forbindelse med et projekt om kommuneplanlægning og bæredygtighed, der udføres for FSL af Kristian Kristiansen og Dansk Byplanlaboratorium. Planerne er af ”generation 1997”, dvs. de fleste er fra 1997, mens en enkelt er fra 1996 eller 1998 og med en løbetid på 12 år.

områder til højteknologiske virksomheder. En egentlig prioritering erstattes i flere tilfælde af en beskrivelse af, hvilken type virksomhed de enkelte erhvervsudlæg er bestemt for (f.eks. forurenende erhverv eller IT-virksomheder), så der nærmere er tale om en arbejdsdeling mellem områderne end om en prioritering.

Nogle kommuner har genanvendelse af erhvervsområder med som et tema i kommuneplanen, enten i afsnittet om byudvikling eller i afsnittet om erhverv. Det er oftest, når kommunen i forvejen er inde i omdannelsesprocesser - enten til boliger (f.eks. Herning) eller til blandende områder (f.eks. Odense).

De færreste af de undersøgte kommuner arbejdede med en rækkefølge eller en egentlig prioritering for erhvervsudbygning, hvor eksisterende og nye områder blev sidestillet (og det er de da heller ikke forpligtet til). Men to eksempler viser, at det kan lade sig gøre såvel i en meget lille kommune (Møn) som i landets største (København). Men også gennem alternative plantyper eller udredninger kan det lade sig gøre at udpege eller prioritere eksisterende byområder som udviklingsområder.

Alt i alt er der mange modeller for at arbejde med geografisk prioritering af erhvervsudviklingsmuligheder i kommunen. I de følgende bokse gives eksempler på forskellige strategier.

Boks 5: Kommuneplaner, der ikke inddrager eksisterende erhvervsområder i en prioritering:

En del kommuner arbejder slet ikke med prioriteringer af udbygning, tværtimod kan det modsatte være tilfældet. Hinnerup Kommune lægger f.eks. vægt på, at der altid er byggemodnede erhvervsområder ledige, og at ibrugtagningen skal styres af markedet. Også andre kommuner afstår fra en prioritering eller udpegning.

Nogle kommuner afstår fra en prioritering, men opgør rummeligheden i de eksisterende erhvervsarealer og afstår eventuelt fra at udlægge nyt areal, hvis rummeligheden vurderes som tilstrækkelig. Det gælder f.eks. Værløse Kommune, mens Fåborg Kommune opgør rummeligheden, men alligevel vurderer, at der er behov for nyudlæg. I Herning skriver man, at der er for meget byzonejord, så der skal ske en tilbageførsel til landzone.

Nogle kommuner arbejder med rækkefølge eller prioriteringer i planerne, men udelukkende med hensyn til nyudlæg. Det gælder f.eks. Esbjerg Kommune. Sønderborg definerer fem eksisterende erhvervsområder, som primært skal opfylde efterspørgslen efter erhvervsareal. Havnen - som er byens største egentlige "omdannelsesområde" - skal fortrinsvis anvendes til havnerelaterede formål. Der udlægges kun ét nyt erhvervsområde ("Tech 21", 20 ha), som er tiltænkt særlige "højteknologiske og miljøbevidste virksomheder".

Boks 6: Kommuneplaner, der delvis inddrager eksisterende erhvervsområder i en prioritering:

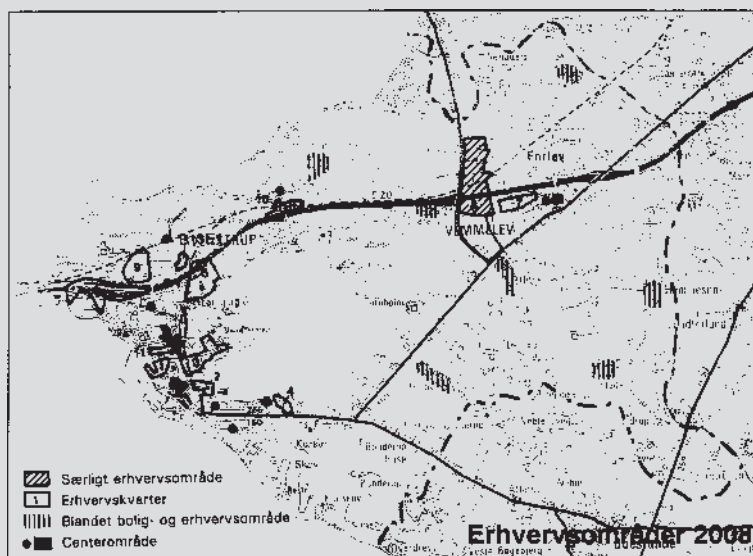
Nogle kommuner skriver i teksten om behovet for byomdannelse, men det fremgår ikke - eller kun ved nærmere studier - hvor og hvordan denne byomdannelse skal foregå.

Det gælder f.eks. Slagelse Kommune, hvor der i hovedstrukturen udpeges et specifikt fornyelsesområde, Baneby Nord, som skal styrkes. I Erhvervskapitlet nævnes ældre erhvervsområder, som skal bevares eller overgå til serviceerhverv eller boliger, herunder det nævnte Baneby Nord. Den vigtigste markering vedrørende erhvervsarealer i kommuneplanen er dog to nye erhvervsudlæg samt tanker om et nyt erhvervsområde på længere sigt: Brundtland Parken - "en erhvervsby efter i dag helt ukendte koncepter. Et eksperimental-område baseret helt og holdent på Brundtland Rapporten, andre rapporter og grønbøger om bæredygtige og selv-bærende løsninger". Området tænkes liggende helt fri af Slagelse by, nord for motorvejen.

Århus kommuneplan fra 1997 er et andet eksempel. I "Århus Kommune i det 21. århundrede" skrives på s. 29 om behovet for byomdannelse, og der udpeges - med henvisning til midtbyplanen - 3 specifikke områder i Midtbyen som omdannelsesområder. I kommunens hovedstruktur genfindes disse arealer ikke. Ubebyg-

gede erhvervsarealer er tegnet ind på et kort, men der er ingen prioritering mellem dem, og de 3 udpegede omdannelsesområder i Midtbyen fremgår ikke af kortet.

Korsør kommuneplan beskriver ikke en egentlig rækkefølge, men gør opmærksom på, hvilke nye områder der er bestemt for hvilke virksomhedstyper. Eksisterende arealer inddrages ikke, ligesom "der [ikke] fastsættes rækkefølgebestemmelser vedrørende blandede områder og udvidelsesområderne i havnen".



Korsør kommuneplan 1997-2000.

Boks 7: En kommuneplan, der giver ældre og nye områder lige stor vægt

Odense Kommune gør tydeligt opmærksom på eksisterende arealer i kommuneplanen på linie med nye erhvervsområder, men prioriterer ikke klart mellem de to typer, så planen giver indtryk af en slags "både-og" politik. Kommunalbestyrelsen vil på den ene side gerne styrke erhverv i bymidten og i omdannelsesområder, men er også bekymret for en "overkontorisering" af bymidten, som vil belaste med trafik, støj og forurening. Erhvervsservice skal derfor stadig sikres udvidelsesmuligheder i bymidten, men kun i særligt udpegede områder. Kontorer skal helst placeres som udfyldningsbyggeri. Service- og kontorerhverv skal samtidig sikres lokaliseringmuligheder andetsteds, bl.a. i nye erhvervsområder ved motorvejen.

De ældre erhvervsområder og Odense Havn har en meget fremtrædende plads i kommuneplanen, og

der er taget stilling til deres fremtidige status som egentlige erhvervsområder eller blandede områder. Der lægges vægt på erhvervenes muligheder for at forblive i områderne under en omdannelsesproces - og på de ikke miljøbelastende erhvervs muligheder for udvidelse.

Miljøzonerings omtales som en mulighed både i forbindelse med omdannelsesområder og på nye arealer.

Trods den relativt store vægt på de ældre erhvervsområder udlægges der i kommuneplanen store nye erhvervsområder i byens kant - det gælder både arealer til industri og til kontor og service. Der ligger således ikke i planen nogen prioritering af nogle områder frem for andre. Snarere er der tale om to "ligeværdige" - men forskellige - muligheder for erhvervslokalisering.

Boks 8: Kommuneplaner, som prioriterer mellem eksisterende og nye områder

Møn Kommune har i rammedelen for Stege-Lendemarke prioriteret det eksisterende erhvervsområde (som ikke er specielt udpeget til omdannelse): "I Stege-Lendemarke er der udlagt ca. 2 ha ubebygget areal til industri- og håndværksformål. Når der er behov for det, vil der være mulighed for at ibrugtage yderligere arealer ved Ulvshalevej - ca. 8 ha". Her udtrykkes en klar markering af en rækkefølge og en arealholdning.

Københavns kommuneplan 1997 er den eneste af de gennemgåede kommuneplaner, der har en klart opstillet lokalisingsstrategi, der omfatter såvel eksisterende som nyudlagt erhvervsareal. Der tales i planen om "erhvervsudbygningsmuligheder" frem for "ledigt erhvervsareal". Dette er vel naturligt, idet kommunen er udbygget, og det eneste nyudlæg, der findes i kommuneplanen, er Ørestadsområdet (som i øvrigt ligger højt i prioriteringen).

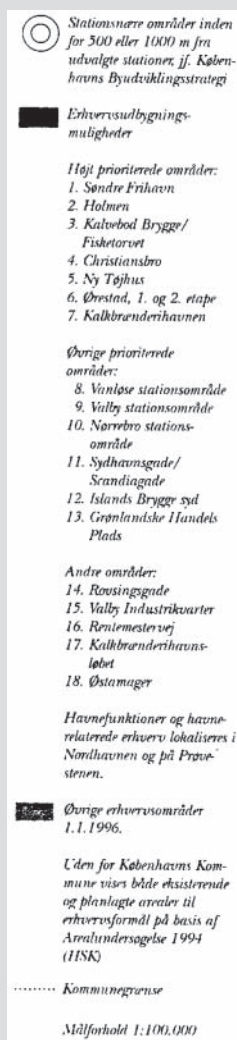
Kommuneplanen har tre sæt kriterier for erhvervslokalisering.

1. Stationsnærhed: Der skelnes mellem områder mindre end 500 m fra station, hvor der kan bygges arbejdsplads- og besøgsintensive erhverv med høj bebyggelsestæthed, mellem 500 og 1000 meter

fra station, hvor der kan bygges erhverv og boliger med middel tæthed, samt uden for stationsnærhedsområdet. Metro-nettets kommende stationer er medregnet, hvorved lokalisering i Ørestaden regnes som stationsnær.

2. Der skelnes mellem fem erhvervstyper: Cityerhverv og kontorer, der tænkes lokaliseret inden for 500 m fra en station, Havneerhverv, der tænkes lokaliseret i trafikhavnen. Lager og fremstilling, der tænkes lokaliseret uden for 500 m fra en station, samt endelig Småerhverv, der kan indpasses i bolig- eller blandede områder.
3. En geografisk prioritering af de mulige udbygningsområder, idet de centrale havneområder samt Ørestaden er "højt prioriterede områder", stationsoplande og andre dele af havne er "øvrige prioriterede områder", og endelig er resten blot udpeget som "andre områder".

En lang række eksisterende erhvervsområder er ikke udpeget som erhvervsudbygningsmulighed, og der ligger derfor en egentlig prioritering i planen, forudsat at denne følges op i forvaltningen. F.eks. er Nordvestkvarterets erhvervsområder ikke udpeget til erhvervsudbygningsmulighed, ej heller den yderste del af Teglnholmen (hvor der p.t. er tomt areal).



Boks 9: Alternative prioriteringer og udpegninger

Aalborg Kommune har udarbejdet et såkaldt Fjordkatalog. Her angiver kommunen, hvilke områder (herunder ældre erhvervsområder) "som i de kommende årtier skal være Aalborgs vigtigste byudviklingsområder". Fjordkataloget skal ses "som en forudsætning for at skabe en dialog om arealernes fremtid" (Ipland, 1997). Fjordkataloget er ikke bindende, men kan opfattes som Aalborg Kommunes udspil om, hvilke områder man ser velvilligt på udbygning af, og måske endda vil bidrage til udviklingen af med kommunal bistand, sådan som det aktuelt er sket i to af områderne. Et sådant katalog har en signalværdi i og med, at det sætter fokus på omdannelsesområderne og deres potentialer.

Et første skridt på vejen kan være en redegørelse for, hvilke erhvervsområder der er omdannelsesmodne, hvilke potentialer de har, og hvilke specifikke barrierer (f.eks. i form af forurening) der er i de enkelte tilfælde. En sådan oversigt findes for Københavns Kommune og Amt (Miljø- og Energiministeriet m.fl., 1998).

I Næstved Kommune er der udarbejdet en oversigt til internt brug. Sådanne registreringer kan være grundlag for kommunale overvejelser om områdernes plads i byudviklingen og for en øget offentlig fokusering på områderne.

På baggrund af de gennemgåede eksempler kan det konkluderes, at de fleste kommuner næppe udnytter rækkefølgebestemmelserne strategisk og til det yderste for at fremme genanvendelse. Men eksemplerne viser også, at nogle kommuner arbejder omhyggeligt med både erhvervsudbygning og genanvendelse - og flere gør det mere offensivt, end det direkte fremgår af kommuneplanen.

Det skal kort nævnes, at kommunernes ønske om at sælge nye erhvervsgrunde kan være begrundet i, at kommunen selv ejer ubebygget jord. Nogle kommuner ligger inde med store jordreserver, som der kunne være en interesse i at frigøre. F. eks. ejer Kolding Kommune ifølge kommuneplanen 50 ha nyt, byggemodnet erhvervsareal samt 160 ha råjord til erhvervsudvikling. Det er dog ikke undersøgt om kommunale jordreserver har sammenhæng med karakteren af kommuneplanlægningen, og det er ikke en problemstilling, som denne redegørelse vil gå nærmere ind på.

Endelig viser Odense kommuneplan, hvilke årsager der kan være til ikke at ønske en alt for intensiv genanvendelse af ældre erhvervsområder, der ligger centralt. Kommunen er bekymret for en "overkontorisering" af den centrale by med støj og trafikbelastning i de tætte bydele til følge.

Odense Kommune peger hermed på, at kommuneplanlægning for erhverv ikke kun skal ses i et rent arealperspektiv. Kommuneplanlægningen bør have bymæssig helhed og kvalitet for øje, og også genanvendelse af ældre erhvervsområder bør indgå i en helhedsplanlægning for såvel erhverv som boliger, rekreative, kulturelle og sociale funktioner.

1.4.2 Ekspropriation

Ekspropriationsbestemmelserne var en anden af planlovens virkemidler, som enkelte kommuner i en tidligere undersøgelse pegede på måske kunne skærpes for at fremme genanvendelse og omdannelse af ældre erhvervsområder.

Planloven giver kommunalbestyrelsen mulighed for at ekspropriere privat ejendom, hvis det er af væsentlig betydning for at sikre areal til byudvikling som forudsat i kommuneplanen eller for at virkeliggøre bestemmelserne i en lokalplan. Ekspropriation betragtes som en ”nødløsning”¹¹, der kan anvendes i tilfælde, hvor den erstatningsfri regulering, som planloven giver mulighed for, ikke er tilstrækkelig for at sikre en ønsket udvikling. Derfor skal en række betingelser være til stede, før kommunen kan anvende dette middel. Ekspropriation involverer desuden kommunen direkte økonomisk i planens realisering. Det er ikke et retsligt problem, men kan være et praktisk eller økonomisk problem for en kommune.

Ekspropriation kan imidlertid være et nyttigt middel i omdannelsessager, måske særligt hvor det drejer sig om større områder med vanskelige matrikulære forhold, hvor en helhedsløsning kan være vanskelig at opnå, eller hvor eksisterende ejere i øvrigt blokerer for gennemførelse af et omdannelsesprojekt.

Ekspropriation efter planlovens bestemmelser kan ske af to hensyn:

Ekspropriation med begrundelse i ”væsentlig betydning for virkeliggørelse af en lokalplan eller byplanvedtægt” kræver en række betingelser opfyldt, før den kan gennemføres. Der skal foreligge en detaljeret (vedtaget) lokalplan med konkret beskrivelse af den planlagte anvendelse, (dvs. en rammelokalplan er ikke nok), og ekspropriationen skal ske til et formål, som er lovligt, (dvs. kan realiseres uden yderligere tilladelser eller dispensationer), og som er nødvendigt, f.eks. fordi der skal opføres et anlæg på arealet. Planen skal være tidsmæssigt aktuel, dvs. stå over for en realisering.

Der er altså en række krav, som skal være opfyldt, før en ekspropriation kan ske. Til gengæld rummer bestemmelserne også muligheder i forhold til omdannelsesprojekter. Ekspropriation kan godt ske til private formål, hvis det f.eks. drejer sig om gennemførelse af en bebyggelsesplan ved en privat bygherre, og arealet kan i så tilfælde også overdrages fra ekspropriationsmyndigheden til den private bygherre efter offentligt udbud. Hvis ejeren af arealet selv kan og vil realisere formålet, skal denne have mulighed for det, hvilket særligt er af betydning i sager om ekspropriation til private formål - her skal kommunen før ekspropriering forhandle med ejeren, om denne kan og vil stå for realisering af projektet. Ekspropriation er altså i denne type af tilfælde en relativt kompliceret sag, som kræver, at kommunalbestyrelsen er meget langt med et konkret projekt, før man kan skride til ekspropriation.

Bestemmelsen om ekspropriation for ”at sikre gennemførelsen af en byudvikling i overensstemmelse med kommuneplanen” er enklere. Denne bestemmelse giver kommunen mulighed for at ekspropriere større, ubebyggede (landbrugs-)arealer til kommende byudvikling. Det er tilstrækkelig grund for en ekspropriation, at den gyldige og vedtagne kommuneplan og dens rækkefølgebestemmelser kan godtgøre, at ekspropriationen er nødvendig for at sikre den planlagte byudvikling. Det er helt klart, at ekspropria-

¹¹ Jf. Grundlovens § 73 stk 1: ”Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom uden, hvor almenvellet kræver det...”

tion til byudvikling med de nuværende bestemmelser udelukkende kan ske for at sikre nyt landbrugsareal til byudvikling, hvilket bl.a. blev fastslået i forbindelse med forarbejderne til loven. Mens ekspropriation for virkeliggørelse af en lokalplan kræver et aktuelt og konkret projekt, kan ekspropriation af landzoneareal for at sikre byudvikling ske i god tid før den planlagte udvikling, idet formålet netop er at sikre kommunens råderet over jorden på et tidligt tidspunkt i planlægningen, og der kræves ikke en detaljeret plan for området. (Boeck, 1994; Landsplanafdelingen, 1996; Pagh, 1999).

Ekspropriation som virkemiddel er altså enklest at bruge i forbindelse med byudvikling på jomfruelig jord, mens det i tilfælde af byudvikling på eksisterende byjord er mere kompliceret, fordi bestemmelserne om ”ekspropriation med begrundelse i virkeliggørelse af lokalplan” så skal benyttes. I og med at begrebet byudvikling i dag også dækker større omdannelser - typisk af ældre erhvervs- og havneområder - kunne det derfor være en mulighed at udvide adgangen til ekspropriation til ”byudvikling” til også at omfatte større omdannelsesområder af central betydning for byudviklingen. Det ville give kommunalbestyrelsen mulighed for at handle tidligere, på baggrund af kommuneplanen, med henblik på at sikre helhedsløsninger, såvel teknisk og økonomisk som æstetisk i større projekter, som er strategisk vigtige for byudviklingen, jf. eksemplet neden for.

Boks 10: Behov for ekspropriation til byudvikling?

Som eksempel på en større omdannelse, hvor en enklere mulighed for ekspropriation muligvis kunne have været nyttig, kan nævnes Thrigesvejdomdannelsen i Herning. Dette projekt er af stor betydning for byens samlede udvikling og består i omdannelse af 10 ha centralt beliggende ældre erhvervsareal til et nyt og attraktivt boligområde. Projektet indebærer i sin fulde udstrækning nedrivning af stort set alt eksisterende byggeri, udflytning af eksisterende erhverv og nybyggeri af 500 nye boliger efter en fælles bebyggelsesplan. Der var ved projektstarten mange grundejere i området, og ejendomsstrukturen må forventes at blive ændret fuldstændigt gennem omdannelsen.

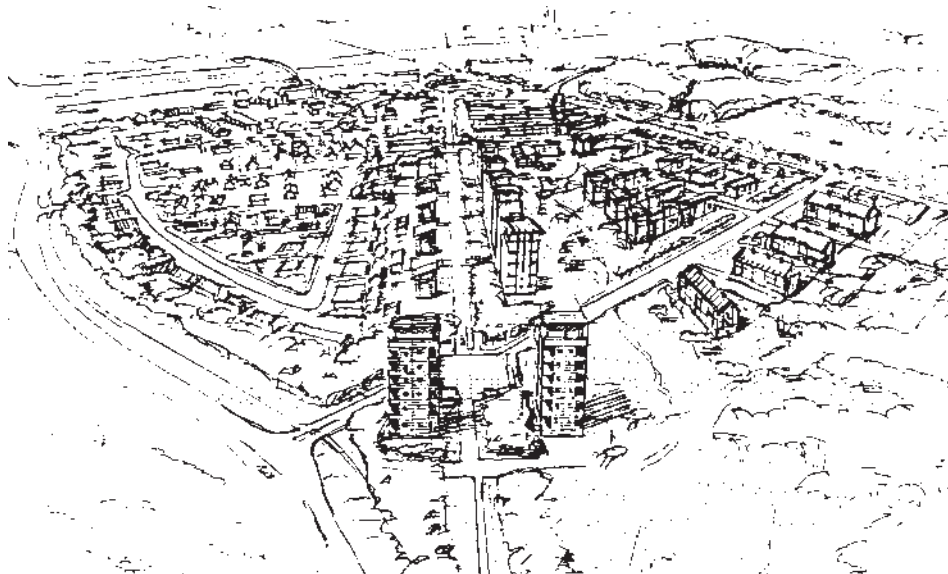
Bebyggelsesplanen forudsætter forskellige bebyggelsesprocenter på forskellige dele af arealet og stiller dermed de enkelte grundejere forskelligt ved salg af deres ejendom. Nogle ejendomme bestod af tomme grunde med nedlagt eller udflyttet erhverv, mens andre husede virksomheder, der ikke ønskede at flytte fra området. Endelig var der jordforurening, som udgjorde et usikkerhedsmoment med hensyn til prisdannelsen.

Projektet er planlagt med kommunen i en rolle som idémaker, katalysator og koordinator, men med ønske om så stort privat engagement som muligt. Projektet har været diskuteret i et lokalt idéforum, igennem hvilket interesseudsætninger i omdannelsen er søgt behandlet, og som har givet input til planen for området. Samtidig er kommuneplanen blevet udnyttet til at sikre en etapevis omdannelse af området fra erhverv over blandet bolig og erhverv til et rent boligområde over en 12-årig periode.

En mulighed for en tidlig ”ekspropriation til byudvikling” kunne i et sådant tilfælde have sikret en ensartet prisdannelse på alle grunde, have lettet processen omkring videresalg af areal til boligbebyggelse, givet gode muligheder for at sikre areal til rekreative og offentlige formål samt have lettet udflytning af eksisterende erhverv og dermed mindsket problemer med miljøkonflikter - kort sagt have gjort puslespillet mindre kompliceret.

Om Herning Kommune i givet fald ville have benyttet et sådant instrument er usikkert, idet den aktuelle proces har involveret borgere og lodsejere i unik grad, hvilket i øvrigt har givet Herning Kommune hædrende omtale ved uddelingen af Byplanprisen 1999.

Kilde: Møller Jensen og Jørgensen, 1997.



Omdannelse af et erhvervsområde med komplicerede ejer- og brugerforhold til en helhedsplan kan give store problemer. Er der behov for nye instrumenter? (Masterplan for Trigesvejområdet i Herning.).

Pagh (1999) advarer i sit responsum til Erhvervs- og bypolitisk udvalg mod at udvide adgangen til at ekspropriere i eksisterende byområder. Han anfører, at hensynet til ejerne er stærkere her end på ubebygget område, samt at sådan ”langsigtet” ekspropriation ville kunne give en usikkerhed om, hvorvidt en ekspropriation overhovedet er påkrævet, eller om målet kunne være nået ad anden vej. Han anfører desuden, at en sådan lovændring i givet fald må konsulteres med Justitsministeriet (Pagh, 1999). Det er klart, at man ved overvejelse af en udvidet ekspropriationsmulighed må afveje fordele og ulemper samt overveje i hvor stort omfang en sådan bestemmelse overhovedet vil blive aktuel at bruge.

Et instrument, som ligner ”ekspropriation til byudvikling i eksisterende byområder”, findes i Frankrig i form af det såkaldte ZAC instrument, der benyttes i byomdannelseprojekter, typisk for at give planmyndigheden mulighed for at sikre helhedsløsninger, hvor der også indgår grønne områder og offentlige, sociale funktioner. I dette plan-instrument indgår ikke bare ekspropriationslignende beføjelser til at erhverve jord, men også udvikling via et privat/offentligt udviklingselskab, samt at en bebyggelsesplan for området foreligger, før jorden overgår til udviklingselskabet. En af pointerne ved instrumentet er, at det samlede areal overtages til en gennemsnitspris, som giver mulighed for at indtægten fra højt udnyttede dele af arealet kan bidrage til finansiering af f.eks. rekreative arealer.

Det skal til sidst bemærkes, at reglerne om rækkefølge hænger sammen med reglerne om ekspropriation, således at en eventuel ændring af ekspropriationsbestemmelserne logisk burde følges af en ændring i bestemmelserne om rækkefølge til også at omfatte omdannelsesområder.

1.4.3 Betydningen af den nye planlov – planstrategi og lokal agenda 21

I november 1999 fremsatte Miljø- og Energiminister Svend Auken et forslag til ændring af planloven, som blev vedtaget af Folketinget den 8. februar 2000.

To væsentlige nyskabelser skal kort omtales her, sammen med en vurdering af deres betydning for genanvendelse af ældre erhvervsområder.

Lovændringen er udarbejdet på baggrund af et udvalgsarbejde (Udvalget for fornyelse i Kommuneplanlægningen) og vedrører primært kommuneplanlægningen. Lokal Agenda 21 er med ændringen blevet indført i planloven med krav om, at hver ny kommunalbestyrelse og amtsråd skal offentliggøre en Agenda 21 strategi inden for den første halvdel af valgperioden. Denne strategi skal bl.a. indeholde mål for bæredygtig byudvikling og byomdannelse. Det er naturligvis endnu uklart, hvordan kommuner og amter vil opfylde dette krav, og om det får en generel betydning for genanvendelse af ældre erhvervsområder, f.eks. gennem det øgede fokus der lægges på byomdannelse. Selv om byomdannelse er et bredere begreb end genanvendelse af ældre erhvervsområder, udgør disse områder dog ofte det største potentiale for at tænke byomdannelse i et bæredygtigt perspektiv.

En anden væsentlig ændring er udsprunget af udvalgets hovedbudskab, nemlig at kommuneplanlægningen skal være tilpasset lokale behov. Det indebærer, at kravet om en revision af hele kommuneplanen hvert fjerde år afløses af krav om udarbejdelse af en planstrategi, som skal vedtages af kommunalbestyrelsen i første halvdel af dens funktionsperiode. Denne strategi er baggrund for en beslutning, om man vil foretage: a) en fuld revision af kommuneplanen, b) en revision af særlige temaer eller områder, eller c) genvedtage kommuneplanen. Der ændres i øvrigt ikke på kravene til planens indhold eller proceduren for tilvejebringelse af selve kommuneplanforslaget. Der slækkes således heller ikke på krav til offentlighedsprocedurer, hverken i forbindelse med kommuneplaner eller lokalplaner (Landsplanafdelingen 1999.2). Denne ændring åbner mulighed for, at de temaer, som kræver særlig byplanmæssig stillingtagen, bliver sat i fokus uden ”støj” fra en samlet plan for de uproblematiskede dele af kommunen. Det kunne tænkes at fremme, at ældre erhvervsområder får en højere prioritet, enten som tema eller som geografiske områder.

1.5 Lokalplanlægning

Lokalplanen er den detaljerede plan, som har bindende retsvirkning for ejere og brugere af et område. Den etablerer en byggeret på det omhandlede areal. Den må ikke stride mod kommuneplanens rammebestemmelser - så kræves der tillæg til kommuneplanen.

En kommune har til enhver tid ret til at udarbejde en lokalplan og har pligt til ”snarest” (dvs. inden 1 år) at udarbejde et lokalplanforslag for at fremme et byggeønske, der er i overensstemmelse med kommuneplanen, herunder også ved de fleste omdannelser af ældre erhvervsområder.

Lokalplaner kan være projektrealiserings-lokalplaner, men kan også være bevarende lokalplaner (uden byggeprojekt) eller rammelokalplaner, som fastlægger en overordnet struktur i et område (Aunsborg m.fl., 1995). Lokalplaner, som vedrører genanvendelse af et ældre erhvervsområde, kan være kombinationer heraf.

1.5.1 Lokalplanens retsvirkninger

Lokalplanen er bindende for fremtidig udnyttelse af det omhandlede areal. Hvis et areal således gennem en lokalplan har ændret planlagt anvendelse fra erhverv til bolig, må der ikke opføres nyt erhvervsbyggeri på grunden.

Lokalplanen medfører på den anden side ingen handlepligt, hverken for grundejer eller offentlige myndigheder. En eksisterende erhvervsvirksomhed vil således kunne forblive i et område, der er udlagt til boligformål, og kommunen har ingen pligt til at søge planens intentioner virkeliggjort, f.eks. ved ekspropriation. Der er altså ikke i planlægningen noget instrument til gennemførelse af planen, men lokalplanen vil, f.eks. ved ekspropriation, være en forudsætning for, at andre kommunale virkemidler kan tages i brug. Det kan f.eks. være af betydning for genanvendelse af erhvervsarealer, hvor en miljøbelastende virksomhed ligger tilbage i et område, der i øvrigt skal genanvendes til boliger eller blandet anvendelse, der indeholder miljøfølsomme funktioner.

Lokalplaner skal indeholde oplysninger om formål og retsvirkninger, og det vil ofte medføre bestemmelser om anvendelse, bebyggelsesforhold, ubebyggede arealer, tilslutningspligt osv. Lokalplaner kan imidlertid kun regulere forhold, der er "planlægningsmæssigt begrundet", dvs. miljøhensyn, funktionelle hensyn samt æstetiske hensyn. En lokalplan vil f.eks. kunne indeholde retningslinier for facader, beplantning m.m. i et erhvervsområde, og således være et led i at hindre forslumning af området, jf. kapitel 3. Planen kan derimod ikke regulere ejer- og brugerforhold til ejendomme eller bygninger (Boeck, 1994; Landsplanafdelingen, 1996).

1.5.2 Lokalplanlægning og ældre erhvervsområder

Der vil ofte skulle udarbejdes en lokalplan i forbindelse med omdannelse/genanvendelse af et ældre erhvervsområde, idet der er lokalplanpligt ved projekter, der fremkalder væsentlige ændringer i miljøet, har et større omfang, medfører ændret anvendelse, samt hvor det er rimeligt, at offentligheden inddrages i planlægningen. En omdannelse er ikke lokalplanpligtig, hvis ændringerne ikke påvirker det omgivende miljø, f.eks. ved løbende fornyelse af et erhvervsområde med nye erhverv.

Man kan spørge, om selve lokalplanproceduren er for omstændelig og tidskrævende, og dermed i sig selv er en barriere for såvel omdannelser som anden privat byggevirksomhed. Det var ikke tilfældet i de 6 undersøgte cases i den nævnte tidligere undersøgelse (Møller-Jensen og Jørgensen, 1997).

Lokalplanen udgør det retslige grundlag for nuværende og kommende ejere og investorer i en omdannelsessag og skaber dermed ikke blot restriktioner, men også investeringssikkerhed. Som nævnt er en vedtaget lokalplan forudsætningen for eventuel ekspropriation.

Lokalplanens offentlighedsprocedure må anses for en så væsentlig del af den samlede planlægning, at den ikke kan afskrives, særligt da lokalplaner erfaringsmæssigt har større bevågenhed hos borgerne end de mere overordnede planer.

1.6 Planlægning og virkeliggørelse

Lov om planlægning pålægger kommuner og amter at planlægge for den fremtidige anvendelse af arealer og dermed sikre arealer til bestemte formål eller hindre, at de bliver anvendt til bestemte formål.

Der stilles af og til spørgsmålstegn ved den fysiske planlægnings mulighed for at sikre og gennemføre planer, da der ikke er knyttet handlepligt, finansiering eller mere fremadrettede virkemidler til planloven.

Svaret er, at de offentlige, fysiske planers vigtigste opgave er at virke regulerende for privat foretagsomhed med det formål at sikre sammenhæng og kvalitet i de mange private beslutninger, der påvirker og ændrer byer og landskaber.

Hvis en kommune har ønsker om at sikre eller gennemføre en plan vil det være nødvendigt at koordinere med initiativer inden for andre områder, det være sig byfornyelse eller sektorplanlægning med tilknyttet budget.

1.6.1 Planlægning uden handlepligt

Den fysiske planlægning vedrører og regulerer den fremtidige anvendelse af arealer. Det betyder, at allerede lovligt etableret virksomhed kan fortsætte, også ved ejerskifte, selv om en lokalplan i mellemtiden har ændret anvendelsesbestemmelserne. Det har bl.a. betydning for miljøkonflikter mellem eksisterende erhverv og nye anvendelser i omdannelsessituationer. Hvis virksomheden nedlægges eller anvendelsen ændres, træder lokalplanens anvendelsesbestemmelser i kraft og ny virksomhed - eller anden brug - skal etableres i overensstemmelse med denne.

Respekten for allerede etableret anvendelse er baggrunden for, at ændringer af lokalplanbestemmelser ikke giver erstatningspligt i forhold til ejeren, med mindre arealet skal forbeholdes offentlige formål, og ejeren derfor ikke har nogen mulighed for at udnytte grunden økonomisk (Boeck, 1994).

Der er dermed heller ikke knyttet nogen handlepligt til planerne, hverken for grundejer eller kommune. Ved ophør af eksisterende arealanvendelse har ejeren ingen pligt til at etablere en ny aktivitet efter planens anvendelsesbestemmelser. Det betyder, at en kommune kan reservere et areal til erhvervsformål (og dermed hindre f.eks. boligbyggeri på arealet), eller indskrænke udlæg af areal til erhvervsformål, og dermed styre eventuelt erhvervsbyggeri til færre lokaliseringmuligheder. Men arealanvendelsesbestemmelser kan ikke i sig selv sikre, at den planlagte arealanvendelse sker på et areal.

Heller ikke kommunerne har nogen handlepligt i forhold til planen. Planlovens bestemmelser, om at kommunerne skal "virke for" kommuneplanens gennemførelse, er særdeles svage, idet der tilsyneladende ikke er nogen afklaring på, hvad denne pligt egentlig indebærer, ud over at lokalplaner og sektorplaner skal være i overensstemmelse med kommuneplanen (Boeck, 1994).

Hvis en kommune ønsker at gennemføre en lokalplans intentioner, kan det enten gøres gennem ekspropriation eller ved at bruge nogle af de andre kommunale virkemidler, som ikke er direkte knyttet til planloven. Pagh (1999) konkluderer i sit responsum, at der ikke er legale hindringer for, at en kommune kan gennemføre samlede byplaner for ældre erhvervsområder, om fornødent ved at ekspropriere og selv optræde som bygherre.

Men da der ikke er knyttet statslige økonomiske virkemidler til planloven (som der er til byfornyelsesloven), og kommuner og amter dermed ikke i umiddelbar medfør af loven opnår ekstra økonomiske midler til at virkeliggøre planen, vil det i alle tilfælde være en afvejning, hvor langt kommunen er villig til at gå. Dels af økonomiske grunde, dels fordi den fysiske planlægning jo netop er det offentliges regulering af det private initiativ.

1.6.2 Planlægning, pris og attraktivitet

Selv om en plan ikke kan sikre et områdes faktiske udnyttelse til et bestemt formål, spiller den fysiske planlægning alligevel en væsentlig rolle for udviklingen, ikke blot gennem at udelukke bestemte aktiviteter på et areal. En omhyggelig planlægning, hvor der arbejdes med anvendelsesbestemmelser, bebyggelsestætheder, infrastruktur og arkitektoniske værdier - og som følges op i den daglige administration - har betydning for områdets attraktivitet og prisdannelse.

Det har ikke været muligt inden for denne redegørelses rammer at undersøge planlægningens betydning for prisdannelsen på arealer nøjere, men enkelte interviews med ejendomsmæglere understøtter imidlertid at der er en sammenhæng (f.eks. interview med ejendomsmægler Kurt Albæk). Det blev overvejet at anvende den offentlige vurdering som målestok for priseniveauet for arealer med forskellig planlagt udnyttelse, men det blev opgivet igen, idet Skatteministeriet i redegørelsen fra Ejendomsvurderingsudvalget "Vurdering af fast ejendom" (26.05.1999) direkte skriver, at "der er meget stor usikkerhed forbundet med de metoder, der anvendes ved ansættelsen af [bymæssige erhvervsjendomme]", og udvalget vil se nærmere på, "hvorledes den offentlige ejendomsvurdering kan forbedres" (Skatteministeriet, 1999).

En mere systematisk undersøgelse af forholdet mellem kommuneplanlægning og efterspørgsel på areal kunne imidlertid være nyttig til belysning af planlægningens muligheder for at regulere byudviklingen.

Erfaringen er imidlertid, at hvor kommuner har lagt store ressourcer i planlægning af bestemte områder, giver det ofte resultater i form af bygningsinvesteringer og indflytning af erhverv, boliger og service. I områder, hvor processen har været "tung", har den fysiske planlægning imidlertid måttet suppleres af andre virkemidler i form af kommunale investeringer, et stort arbejde med formidling af planen osv. Nogle af disse virkemidler omtales nærmere i de følgende kapitler.

2. Miljøkonflikter

Ældre erhvervsområder og miljøproblemer hænger tæt sammen. Miljøproblemer kan både optræde som en barriere og som en begrundelse for omdannelse og fornyelse af ældre erhvervsområder.

Barriererne kan bestå i, at erhvervsarealerne er forurenede, hvilket kan nødvendiggøre en oprensning, der kan være særdeles bekostelig for den, der ønsker at etablere nye bygninger eller byggemodne et areal. Ligeledes kan miljøgener og risici fra tilbageværende virksomheder i et ældre erhvervsområde stå i vejen for en fornyelse og omdannelse af områdets anvendelse til mere lette erhverv, boliger eller blandet udnyttelse.

Samtidig kan gener fra virksomheder også være begrundelsen for et ønske om fornyelse af ældre erhvervsområder. Det gælder ikke mindst erhvervsarealer, der ligger centralt i byen eller som enklaver i boligområder, og hvor der på grund af eksisterende konflikter er et ønske om at ændre arealernes anvendelse til andre formål, typisk boliger og kontorerhverv. Der er mange eksempler på sådanne typer af fornyelse.

De mest almindelige problemer i forbindelse med ældre erhvervsområder er jordforurening og nabogener i form af støj eller luftbårne emissioner. I det følgende vil disse former for miljøproblemer blive gennemgået ud fra en byplanmæssig synsvinkel og i forhold til, hvilke barrierer de udgør i forbindelse med fornyelsen af ældre erhvervsområder.

2.1 Jordforurening

Jordforurening er et stort miljømæssigt problem. I alt skønnes det, at der er over 40.000 forurenede lokaliteter i Danmark, alene som følge af erhvervsaktivitet. Hertil kommer andre forureninger som følge af olietanke i forbindelse med boliger, deponeringer på landbrugsejendomme samt mere diffuse forureninger.

Jordforureningen betragtes især som en trussel for grundvandsressourcerne, men kan i de værste tilfælde også udgøre en direkte sundhedsrisiko for mennesker og dyr via opstigende gasser fra forurenede områder eller ved direkte kontakt med forurenede jord.

Amterne har siden 1983 foretaget en systematisk kortlægning af forurenede lokaliteter, og der er sket registreringer af de forurenede lokaliteter på grundlag af dokumentation for en potentielt forurenende aktivitet. Det er denne kortlægning, der når frem til 40.000 lokaliteter, hvoraf Miljøstyrelsen vurderer, at 14.000 er forurenede. Det er dog kun et mindre antal af disse, hvor der er foretaget egentlige undersøgelser af forureningens karakter og omfang, og kortlægningen har derfor mere karakter af en simpel registrering af

forurenede lokaliteter. Omkring 5.000 forurenede lokaliteter var blevet undersøgt ved udgangen af 1997, hvilket vil sige, at der er foretaget tekniske undersøgelser af forureningens omfang via opgravning, boringer, analyser m.v. Disse undersøgelser har skabt et bedre grundlag for at vurdere den samlede forurenings omfang.

Nedenstående tabel viser fordelingen af de virksomhedstyper, der har været årsag til forureningen. I næsten 40% af tilfældene skyldes forureningen fyld- og lossepladser, mens de resterende skyldes forureninger fra en række forskellige typer af virksomheder, som i stort omfang har haft deres beliggenhed i ældre erhvervsområder og på havneområder.

Virksomhedstyper og jordforurening¹²

De hyppigste forureningskilder, til forureninger omfattet af Affaldsdepotloven ("gamle" forureninger) og nye forureninger (kun 1996 og 1997). Omfatter ikke forureninger tilmeldt Oliebranchens Miljøpulje.

Virksomhedstype	Gamle forureninger		Nye forureninger	
	Antal	%	Antal	%
Fyld- og lossepladser	1908	37,2	53	5,9
Benzin- og servicestationer	623	12,2	88	9,8
Andre virksomheders oplag af olie o.l.	372	7,3	442	49,1
Autoreparationsværksteder	247	4,8	49	5,4
Renserier	193	3,8	1	0,1
Gasværker	167	3,3	4	0,5
Skrotpladser og produkthandel	167	3,3	17	1,9
Jern- og metalstøberi og industri	162	3,2	22	2,4
Maskinindustri	151	3,0	10	1,1
Asfaltfabrikker	125	2,5	3	0,3
Galvaniseringsanstalter m.v.	124	2,4	4	0,4
El-, gas og varmforsyning	102	2,0	11	1,2
Kemisk industri	86	1,7	13	1,4
I alt ¹	4327	86,72	717	79,5 ²

Kilde: Amternes edb-indberetning.

- Der kan være flere virksomhedstyper på samme lokalitet. Den procentvise andel af øvrige virksomhedstyper overstiger ikke for hver enkelt 2% for gamle forureninger og overstiger ikke 1% for nye forureninger. Disse virksomhedstyper er ikke medtaget i tabellen.
- Den procentvise andel, som brancherne udgør, af samtlige forureninger fordelt på gamle og nye forureninger.

I takt med, at man har fået kortlagt omfanget af forurenede grunde og lokaliteter i Danmark, har man i stigende omfang erkendt, at arbejdet med at oprense de forurenede grunde må prioriteres i forhold til de områder, hvor forureninger indebærer de største miljømæssige problemer, hvilket da også præger lov om forurenede jord, som omtales nedenfor.

Selvom man i Miljøloven forfægter det princip, at forureneren betaler, er dette princip vanskeligt at gøre gældende over for forureninger fra tidlige erhvervsaktiviteter. Dette skyldes, at det tidligere var god praksis at bortskaffe farlige stoffer ved nedgravning og nedsivning. Tillige vil en retsforfølgelse i forhold til den daværende lovgivning være vanskelig, da mange af virksomhederne er nedlagt. Omkostningerne til oprensning kommer derfor til at påhvile det offentlige eller den, der ønsker at anvende de forurenede lokaliteter til nye formål.

¹² Depotredøgørelse for affaldsområdet 1997.



Jordforurening kan være en hæmsko for genanvendelse af ældre erhvervsarealer, særligt hvor der er tale om små omdannelsesprojekter.

2.1.1 Lov om forurenede jord

Den offentlige indsats med hensyn til afværgeforanstaltninger og oprensning af forurenede lokaliteter reguleres af lov om forurenede jord. Området har tidligere været reguleret af flere forskellige love, men pr. den 1. januar 2000 er disse indarbejdet i den nye lov.

Ifølge loven har amterne fortsat ansvaret for at kortlægge forurenede lokaliteter i samarbejde med kommunerne, og hele forvaltningen af loven ligger i amternes regi. Loven giver mulighed for en offentlig indsats til oprensning af forurenede lokaliteter, men da oprensningen som nævnt er temmelig omfattende, regulerer loven fortsat også prioriteringen af amternes indsats. Prioriteringen er fortsat, at de forureninger, der udgør en trussel for den nuværende eller fremtidige drikkevandsforsyning samt for sundheden, prioriteres højest.

Forurenede grunde i ældre erhvervsområder får dermed generelt en ringe prioritet i forhold til den offentlige indsats, da hovedparten af de ældre industriarealer ikke er beliggende i områder, hvor forurening er en trussel for grundvandsressourcerne. Dette skyldes, at forurenede erhvervsarealer ligger i byområder, der kun i meget ringe omfang bliver betragtet som områder med særlige drikkevandsinteresse. Desuden ligger områderne ofte kystnært, hvor nedsivningen ikke sker til de dybereliggende grundvandslag, men i stedet løber mod større recipienter som hav og fjord.

Ofte er forureningerne i ældre erhvervsområder heller ikke en trussel for sundheden, da erhvervs- og industriformål ikke anses for at være en følsom arealanvendelse. Der kan ikke tages hensyn til fremtidig arealanvendelse i prioriteringen, og et ønske om en fremtidig anvendelse til mere følsomme formål kan ikke give et område højere prioritet.

Der skelnes i loven og dens vejledninger mellem forskellige niveauer af følsomhed, som afspejler forskellige arealanvendelser.

- Den meget følsomme kategori af arealanvendelser er børneinstitutioner og parcelhuse, hvor der er oplagte muligheder for, at børn vil kunne komme til at indtage jord, eller hvor der er mulighed for, at mennesker udsættes for en vedvarende sundhedsmæssig utilfredsstillende eksponering ved indånding af dampe fra letflygtige forureninger.
- Den følsomme kategori er skoler, boligblokke, plejehjem, fritids- og rekreationsformål og kontorformål.
- Den ikke følsomme kategori er anvendelse til industriformål og trafik.

Da der netop ikke ligger boliger, børneinstitutioner og lignende i de ældre erhvervsområder, forventes de forurenede grunde i ældre erhvervsområder hovedsageligt at blive oprenset via frivillig oprydning eller i forbindelse med, at der sker fornyelse eller omdannelse af områderne. Fornyelsen og omdannelsen bliver dermed en vigtig tilskyndelse til oprensningen af de forurenede grunde i ældre erhvervsområder, samtidig med at selve kravet om oprensning kan være en barriere for fornyelsen og omdannelsen, da omkostningerne til oprensning kan være betydelige.

Hvis der er tale om forurenede grund, som fortsat anvendes til erhverv, er der ingen krav om oprensning - under forudsætning af, at forureningen ikke er grundvandstruende eller sundhedstruende. I forbindelse med bygge- og gravearbejder på kortlagte grunde, eller hvis der ved bygge- og gravearbejder konstateres forurening, skal der ske en oprydning i overensstemmelse med loven.

Byggearbejder eller gravning i forurenede jord indebærer tillige, at arbejdet skal anmeldes til Arbejdstilsynet, således at arbejdsmiljøreglerne overholdes i forbindelse med oprydning. Ligeledes skal flytning af forurenede jord anmeldes til kommunalbestyrelsen, ligesom den skal anmeldes til den pågældende kommunalbestyrelse og amtsråd i den kommune/amt, hvortil jorden flyttes.

I forbindelse med byggearbejder på eksisterende erhvervsejendomme, hvor jorden er forurenede, er der med den nye lov sket en lempelse med hensyn til oprydning. Det kræves nemlig ikke længere, at hele den forurenede lokalitet ryddes op, men blot at den del af området, som bliver berørt af byggeriet, renses. Lempelserne har formodentlig kun mindre betydning, da de i nogen grad afspejler den praksis, som amterne har fulgt længe.

Af større betydning ved fornyelsen af ældre erhvervsområder er nok, at man ikke kræver, at en forurenede lokalitet skal ryddes op til kvaliteten af ren jord. Man accepterer, at der bliver en vis restforurening tilbage, og dermed er det en betydelig mindre mængde jord, der skal flyttes. Dermed reduceres omkostningen også, da flytning af jord er den omkostningstunge del ved oprydningen af forurenede lokaliteter. De præcise krav er ikke direkte reguleret af loven, men af de vejledninger som Miljøstyrelsen udarbejder, og den praksis som amterne følger.

2.1.2 Omkostninger til oprensning

Selvom jordforurening er en barriere ved omdannelsen af ældre erhvervsområder, er der tendenser til, at denne barriere har fået mindre betydning. Dette skyldes dels, at investorer kan opfatte oprydning som en investering og en marginalomkostning, dels at prisen for oprensning af forurenede lokaliteter ser ud til at være faldende, og endelig at man har fået et mere realistisk forhold til jordforureningen gennem de sidste 10-15 år forstået på den måde, at man har indset, at der ikke kan ryddes op til renjordskvalitet overalt.

I et byområde som København ville det i yderste konsekvens betyde, at man skulle fjerne stort set al jord i hele kommunen, deponere det på kontrollerede lossepladser og erstatte det med ren jord. Rent miljømæssigt ville der ikke være opnået meget, så indsatsen har ændret karakter, hvilket afspejles i den nye lov samt i Miljøstyrelsens vejledninger og amternes praksis.

I tilfælde af, at arealanvendelse skal ændres fra industriformål til anden anvendelse, skal der ske en oprensning af de forurenede grunde i overensstemmelse med den følsomhed, som den fremtidige anvendelse har. I de tidligste oprydninger fjernede man jorden ned til en dybde af fire meter, men i dag fjerner man betydeligt mindre jord. Den mængde jord, der skal fjernes, eller den mængde ren jord, der skal lægges ud, er bestemt af områdets fremtidige anvendelse.

- 1 meter ved meget følsomme anvendelser, som f.eks. parcelhushaver og daginstitutioner, da der her vil kunne ske bearbejdning af jorden, og der kan foregå dyrkning af grøntsager.
- 0,5 meter i parkområder og andre åbne områder med vekslende, men hovedsageligt stationær beplantning.
- 0,25 meter, hvor et areal er varigt befæstet eller dækket med græs, så der ikke arbejdes med jorden.

Det er ikke ualmindeligt, at en bygherre ønsker at fjerne mere jord, end de krav myndighederne sætter, og at rydde op til et niveau, så området kan blive slettet som forurenede lokaliteter. I forbindelse med udgravning af parkeringskældre og lignende til kontorbyggeri i områder med en høj bebyggelsesprocent skal der ved byggeriet flyttes meget jord i forvejen. Omkostningerne til at fortage en fuldstændig oprydning kan dermed være marginale.

En total oprydning sikrer samtidigt, at et ældre erhvervsområde, der i forbindelse med en fornyelse er tænkt anvendt til kontorer, senere kan anvendes til boliger og mere følsomme formål. Dermed kan det betragtes som en investering, der bidrager til en højere salgsværdi ved et eventuelt senere salg. Dette har f.eks. været gældende ved omdannelsen af Tuborg Nord i København.

I bemærkningerne til lovforslaget for den nye lov er der en vurdering af lovens økonomiske konsekvenser for det offentlige. Det påpeges, at gennemsnitsomkostningerne til afværgeforanstaltninger per lokalitet har været voldsomt nedadgående, hvilket forklares med, at nogle enkelte, meget store op-

rydninger er overstået. Tendensen er i øvrigt, at de store forureninger behandles før de små, hvilket medfører, at gennemsnitsomkostningerne for de øvrige falder. Endvidere er der en stigende tendens til, at restforureningen efterlades på lokaliteten, hvis den ikke er en trussel mod grundvand eller arealanvendelsen.

Et andet indicium på faldende omkostninger er, at oprensninger under værditabsordningen viser et fald i de gennemsnitlige omkostninger til oprensning af forureninger i forbindelse med boliger¹³. Dette kan dække over mange forskellige årsager, men værditabsordningen vil blive evalueret inden for den nærmeste fremtid, hvilket vil give et bedre billede af årsagerne til de faldende omkostninger.

I forbindelse med køb og salg af ældre ejendomme, som omfatter forurenede lokaliteter, reduceres prisen typisk med de omkostninger, der er til oprensningen. På bymæssigt centralt beliggende ejendomme, hvor der er mulighed

for en høj bebyggelsesprocent, har omkostningen til oprensning ringe betydning i forhold til grundværdien. I forbindelse med større byggerier på attraktivt beliggende grunde er omkostninger til oprydningen ofte marginale i forhold til det samlede budget.

Meget forurenede grunde har da heller ikke afholdt investorer fra deres engagement, hvilket bl.a. kan ses af, at områder som Tuborg Nord og den tidligere Sojakagefabriks areal på Islands Brygge er under fornyelse. Højkonjunktur og attraktiv beliggenhed er i den sammenhæng de væsentligste faktorer for fornyelse af områderne.

På mindre centralt beliggende grunde kan omkostningerne til oprensning af en forurenede lokalitet imidlertid være betydelige i forhold til grundværdi og projektbudget. Dermed har grundejeren ikke det store incitament til at sælge ejendommen eller invester til at bygge.

Et eksempel fra Mors viser, at der kan være problemer i forhold til finansiering, idet långiver kan have mistillid til handelsværdien af en fremtidig bygning. Hvis der er bestående bygninger på grunden kan det være umuligt at foretage en fuldstændig oprensning og dermed at få slettet grunden som forurenede lokalitet, hvilket kan påvirke långivers interesse.

På erhvervsarealer, som har en mere perifer beliggenhed i økonomisk og fysisk forstand, må det derfor forventes, at jordforurening stadig kan være en betydelig barriere for genanvendelse til mere følsomme anvendelser.

¹³ Værditabsordningen er en støtteordning til oprensning af forurenede grunde i forbindelse med boliger, men denne ordning finder ikke anvendelse i forbindelse med erhverv og er derfor ikke relevant i ældre erhvervsområder.

2.1.3 Oliebranchens Miljøpulje

Ud over den oprydning, der sker via loven, har benzinselskaberne i Danmark stiftet Oliebranchens Miljøpulje (OM) i 1992. OM forestår undersøgelser og oprydning på grunde, hvor der tidligere har været detailsalg af benzin. Kommuner og amter har kunnet tilmelde nedlagte detailsalg til ordningen. Ordningen finansieres ved, at benzinselskaberne indbetaler et fast ørebeløb (p.t. 5 øre) pr. liter solgt benzin til OM.

Miljøstyrelsen er sekretariat for Miljøpuljerådet, som prioriterer de indkomne ansøgninger, der herefter oversendes til OM med henblik på undersøgelse og oprensning.

Ved udgangen af 1997 var der tilmeldt i alt 5649 grunde til ordningen. Heraf har oliebranchen tilmeldt 864 grunde, og amter og kommuner har tilmeldt 4785 grunde. I 1997 er der prioriteret og oversendt 313 grunde til OM. Derudover har OM behandlet 86 mindre forureningssager. I alt har OM således behandlet 399 sager i 1997.

For at begrænse jordforureningens betydning på de ikke så attraktive grunde kunne man forestille sig, at der i lighed med Oliebranchens Miljøpulje kunne etableres en grundskyldsordning for erhvervsområder, som kunne akkumulere kapital til oprensning af forurenede erhvervsgrunde. De penge, som erhvervslivet på den måde kom til at betale, ville blive tilbageført til de virksomheder, der måtte ønske at etablere sig på ældre erhvervsområder, som er forurenede.

2.2 Arealanvendelseskonflikter og nabogener

Nabogener kan være en væsentlig barriere ved fornyelser af ældre erhvervsområder, særligt når der er ønske om at omdanne et traditionelt erhvervsområde, hvor der er forurenende erhverv, til et område med boliger eller en blanding af bolig og erhverv. Konflikter opstår oftest mellem erhverv og boliger, men kan også opstå mellem forskellige former for erhverv (tunge, forurenende erhverv og kontorerhverv).

Miljølovgivningen er til for at sikre sundhed og et rent miljø. Planloven er til for at sikre en hensigtsmæssig udvikling af byerne. Netop i forbindelse med genanvendelse af erhvervsområder kan de to hensyn komme i konflikt med hinanden.

Den fysiske planlægning regulerer fremtidig arealanvendelse, men som nævnt i kapitel 1 kan en eksisterende virksomhed fortsætte, selv om den planlagte arealanvendelse i området er ændret gennem en lokalplan. Da miljølovgivningen ikke accepterer, at der gås på kompromis med miljøgener fra virksomheder til boliger, kan eksisterende genegivende virksomheder blokere for et ønske om ændret arealanvendelse, selv om denne formelt er sikret i en lokalplan. Der vil endvidere være mulighed for, at statslige myndigheder (Miljøstyrelsen) indgiver indsigelse mod en lokalplan, som efter alt at dømme vil komme i konflikt med miljøloven.



Boks 11: Sibeliusparken i Rødovre - besværlig planlægning

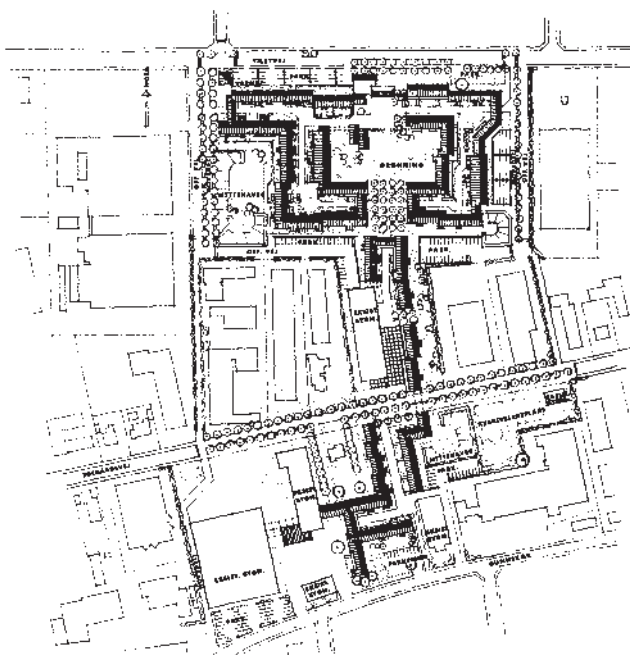
Det tætte lave byggeri, Sibeliusparken i Rødovre, blev planlagt og gennemført som en boligbebyggelse, der blev indpasset i et eksisterende industriområde (Egegårds-kvarteret). Ideen blev født i 1777, planen indgik i kommuneplanen fra 1980, lokalplan blev vedtaget i 1983, og området var udbygget i slutningen af 80'erne.

Begrundelsen for projektet var primær at industriområdet havde mistet en del virksomheder og var i et begyndende forfald.

Som indledning til selve planlægningsfasen blev der lavet en række undersøgelser af de omkringliggende virksomheders støj- og emissionsforhold, ligesom der blev foretaget målinger på selve byggefeltet. Særligt støj viste sig at være af betydning. Der var ikke mulighed for at pålægge virksomhederne f.eks. bedre støjdemping med henvisning til det kommende boligområde, men Rødovre Kommune bidrog til at sikre planen ved i nødvendigt omfang af bidrage økonomisk til ekstra støjafskærmning m.v.

Det lykkedes at få bebyggelsen indpasset mellem de forskellige afstandskrav og at få fase 1 opført.

Kilde: Allpass (1984)

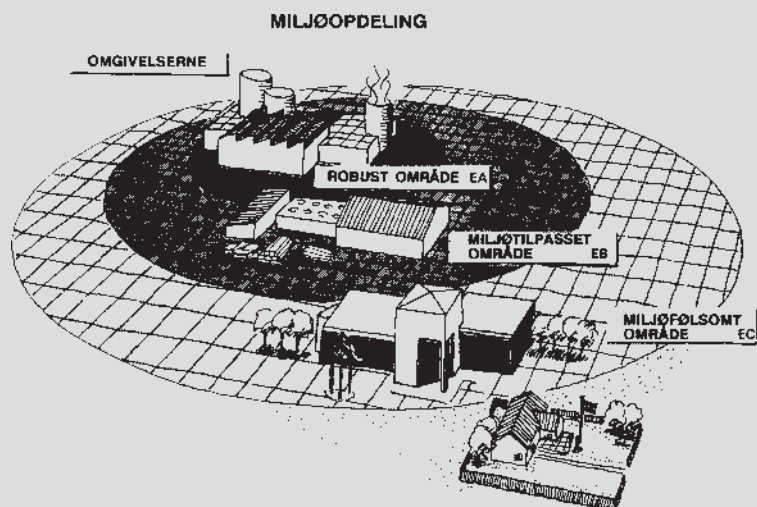


Indpasning af boliger i et eksisterende erhvervsområde er en stor planlægningsopgave. Sibeliusparken i Rødovre. Illustration fra lokalplan.

Boks 12: Miljøzoning og miljøkapacitet – nye veje for miljø og planlægning?

Miljøzoning opdeler erhvervsområder i forskellige belastningstyper, der gør det muligt at aftrappe den tilladte miljøbelastning fra erhverv ud mod boliger eller andre følsomme funktioner. I en omdannelse giver det mulighed for at indkapsle og beskytte eksisterende, miljøbelastende virksomhed. Men hvor der er tale om ny anvendelse, som ikke på længere sigt inkluderer forurenende virksomhed, bidrager miljøzoning ikke til en endelig løsning, og det kan være aktuelt at overveje, om den belastende virksomhed bør flytte fra området.

Eksemplet, der fint illustrerer ideen, er fra Odense kommuneplan 1997.



Anders Nyvigs Tegnestue har sammen med Lyngby Kommune arbejdet med begrebet "miljøkapacitet" som grundlag for planlægning. Ideen er, at der i planen angives, hvor meget en aktivitet (virksomhed), lokaliseret på et givet sted, må belaste det lokale miljø med hensyn til f.eks. støj, emissioner og trafik.

Der er lavet et forsøgsprojekt, men redskabet er ikke færdigudviklet, og der er ikke hjemmel til at anvende det i planlægningen i stedet for de traditionelle plan- og miljøkategorier.

Det er muligt og sandsynligt, at dette begreb kan udvikles til et godt fremadrettet planlægningsgrundlag for blandede bolig- og erhvervsområder. Men i situationer, hvor eksisterende virksomhed er i konflikt med ønsker om ny arealanvendelse, er det ikke egnet til umiddelbar konfliktløsning.

Kilder: Bang, Henning m.fl., 1998 og Bang, Henning m.fl., 1999.

Ved genanvendelse af ældre erhvervsområder og havneområder, der ligger centralt i byområder, kan ønsket om en blandet udnyttelse være relevant af både økonomiske og funktionelle grunde. En blandet udnyttelse kan skabe grundlaget for en mere spændende byfornyelse, hvor ældre erhvervsbygninger bevares og omdannes til såvel boliger som erhverv, ligesom en blanding af boliger og erhverv kan medvirke til et mere levende byområde. Naboer fra eksisterende virksomheder kan i den sammenhæng gøre en omdannelse særdeles vanskelig og betyde, at en fornyelse må ske over en længere årrække. Det er et problem, der er velkendt, f.eks. fra Odense Havn, Aalborg Havn og Herning.

I nogle tilfælde søges dette problem afhjulpet gennem miljøzoning, hvor en belastende virksomhed så at sige omgives af lettere erhverv, der ikke betragtes som følsomme funktioner, men som heller ikke i sig selv er forurenende eller genegivende. Uden for denne zone lægges følsomme funktioner (boliger og institutioner).

Hvis der er tale om en forurenende virksomhed, som kommunen fortsat ønsker i et omdannelsesområde, giver miljøzonerings en mulighed for at sikre ”ordnede forhold” og dermed en sikkerhed for såvel den miljøbelastende virksomhed som de omliggende virksomheder og boliger. Men i tilfælde, hvor der er planer om en ny anvendelse, som ikke på længere sigt inkluderer forurenende virksomhed, kan miljøzonerings tænkes at virke konserverende på den eksisterende struktur i området og dermed hindre, at der kan tænkes optimalt i forhold til en kommende bebyggelsesstruktur.

2.2.1 Miljøgener og afstandskrav

Nabogener stammer fra virksomhedernes produktion og arbejdsgange og drejer sig ofte om støj, støv og lugt samt risici ved visse typer af virksomheder. Miljøloven stiller krav om forskellige beskyttelsesafstande afhængigt af, hvilken type af virksomhed og hvilken type af nabo, der er tale om.

Via hensigtsmæssig lokalisering søges nabogener undgået i nye erhvervsområder, og ifølge planloven skal amter og kommuner udpege lokaliteter, der er velegnede for placering af virksomheder. De allermost miljøbelastende virksomheder såsom kraftværker, raffinaderier og lignende skal VVM vurderes (VVM = Vurdering af Virkning på Miljøet) i forbindelse med deres lokalisering.

Som grundlag for udpegning og vurdering af de enkelte virksomheders lokalisering opereres der med 7 klasser af virksomhedstyper og tilhørende anbefalede afstande til boliger. Afstandskravene skal ikke nødvendigvis overholdes, men hvis en kortere afstand skal tillades, må det ske ud fra oplysninger om de faktiske forurenings- og miljøforhold.

Figur 2: Virksomhedsklassificering og beskyttelsesafstand til boliger

Klasse	Afstand i forhold til boliger:	Beskrivelse:
Klasse 1	0 m	Virksomheder og anlæg, som ikke giver anledning til nævneværdig påvirkning af omgivelserne, som f.eks. forretninger, liberale erhverv, kontorer og småværksteder med butik.
Klasse 2	20 m	Virksomheder, der giver anledning til ganske ubetydelige påvirkninger af omgivelserne, mindre virksomheder som f.eks. bogbinderier, elektronikværksteder og laboratorier.
Klasse 3	50 m	Virksomheder, som fra udendørs aktiviteter (herunder transport) og småafkast giver anledning til mindre påvirkninger af omgivelserne. Klassen omfatter mange håndværksprægede virksomheder og visse servicevirksomheder.
Klasse 4	100 m	Mindre belastede produktionsvirksomheder, som bør placeres i industriområder og omfatter levnedsmiddelfabrikker og mindre, overfladebehandlende virksomheder, herunder autolakerier.
Klasse 5	150 m	Mere belastede produktionsvirksomheder/fabrikker, som f.eks. maskinfabrikker, betonfabrikker og farve- og lakindustrier.
Klasse 6	300 m	Industrivirksomheder, som kan belaste omgivelserne i betydelig grad. Placeringen bør finde sted i større industriområder og omfatter f.eks. asfaltfabrikker, slagterier, større maskin- og betonfabrikker.
Klasse 7	500 m	Virksomheder, der giver anledning til omfattende belastninger af omgivelserne, og hvor der stilles særlige beliggenhedskrav. Klassen omfatter medicinal- og pesticidproduktion og kraftværker.

Kilde: Håndbog om miljø og planlægning. Miljøstyrelsen 1991.

Ligeledes er der opstillet krav til støjbelastning fra virksomheder. Her skelnes der mellem en lang række af forskellige områder og tidsrum for, hvornår støjbelastning må finde sted. De mindst støjfølsomme områder er erhvervsområder, og de mest støjfølsomme er åbne bolig- og sommerhusområder. Se i øvrigt nedenstående skema.

Figur 3: Støjgrænser vedrørende ekstern støj fra virksomheder

Område / tidsrum	Man-fre, 7-18	Man-fre, 18-22 Lør, 14- 22 Søn/hellig, 7-22	Alle dage, 22-7
1. Erhverv	70	70	70
2. Erhvervs- og industriområder med forbud mod generende virksomheder	60	60	60
3. Områder med blandet bolig- og erhvervsbebyggelse, centerområder (bykerner)	55	45	40
4. Etageboligområder	50	45	40
5. Boligområder for åben og lav bebyggelse	45	40	35
6. Sommerhusområder og offentligt tilgængelige rekreative områder	40	35	35

Værdierne er angivet det ækvivalente korrigerede støjniveau i db (A).

Kilde: Miljøministeriets vejledning nr. 5/1984 "Ekstern støj fra virksomheder".

Støjgrænserne er udendørs støj ved facaden. Afstandkravene betyder naturligvis, at en ny erhvervsvirksomhed ikke må etableres sådan at den belaster eksisterende boliger mere end det tilladte. Men det betyder også, at der ikke kan opføres boliger nær en allerede eksisterende virksomhed, hvis facade-støjen overskrider det tilladte for den anvendelseskategori, der er tale om, jf. eksemplet fra Rødovre. Støjgrænserne for støj fra erhverv er generelt lavere end støjgrænserne fra trafik, hvor boliger ikke uden særlige foranstaltninger kan placeres, så støjniveauet er over 55 db.

2.2.2 Fjernelse af miljøbelastende virksomhed

Som nævnt før, er eksisterende virksomheder sikret ret til at forblive, hvor de ligger og fortsætte den hidtidige virksomhed, selv om der er vedtaget en lokalplan, som på sigt vil ændre stedets karakter.

Hvis enkelte virksomheder blokerer for omdannelse af et område, er det naturligt, at en kommune eller en investor vil overveje, om der er mulighed for at hjælpe - eller tvinge - virksomheden ud af området.

Forurenende virksomheder skal ifølge miljøloven miljøgodkendes. De miljøkrav, der stilles til virksomheder, er udtryk for myndighedernes afbalancering af forholdet mellem virksomhed og omgivelser. Virksomheder miljøgodkendes for 8 år ad gangen, så kravene skal kunne holde i den periode.

Virksomhederne må selv betale for at kunne leve op til kravene. Til gengæld må naboerne tåle ulemperne, når grænseværdierne holdes, hvorved virksomheden samtidig ydes 8 års beskyttelse mod yderligere miljøkrav og kan

få tid til at afskrive investeringen i produktionsanlægget. Kun i særlige tilfælde kan godkendelsen skærpes i løbet af den periode.

Når beskyttelsesperioden er udløbet, kan der efter nærmere regler ske en revision af vilkårene. En eventuel skærpelse af krav til miljøgodkendelse kan dermed presse forurenende virksomheder bort fra et område eller resultere i, at virksomhederne må anvende renere teknologier, der kan nedsætte muligheden for potentielle nabogener. Men der kan være tale om en relativt langsigtet proces, der kan strække sig over kommuneplanperioder. Der vil derfor være behov for koordinering mellem planlægning og miljøforvaltning.

Miljøbelastende virksomheder kan fjernes gennem ekspropriation. Planloven åbner op for ekspropriation, jf. kapitlet om den fysiske planlægning, men omkostninger i forbindelse med ekspropriation er store for kommunen, og der skal foreligge et præcist projektforslag og lokalplan inden ekspropriation sættes i værk.

Mulighederne for at fjerne miljøbelastende virksomheder i forbindelse med fornyelsen og omdannelsen af et ældre erhvervsområde er forholdsvis begrænsede, sammenlignet med de muligheder byfornyelsesloven giver i ældre boligområder, hvor der ganske vist ikke er tale om indgreb i forhold til deciderede erhvervsområder, men om indgreb i forhold til de erhverv, der typisk er lokaliseret i ældre boligkarreer. Dette er behandlet i kapitlet om byfornyelse.

Der findes i dag ikke instrumenter, der kan hjælpe eller tvinge en flytning igennem inden for kortere tid - ud over ekspropriation. I tilfælde, hvor en eksisterende virksomhed ønsker at forblive i et område, som er tænkt omgivet til mere følsomme funktioner, vil omkostningen til flytning og retablering formentlig være af betydning for virksomheden. En offentlig støtteordning til "flytte- og retableringshjælp" til særligt miljøbelastende virksomheder i ældre erhvervsområder, hvor de udgør en væsentlig hindring for en omdannelse, kunne derfor tænkes at være et virkemiddel til omdannelse, hvor man med relativt få, målrettede midler ville få en god virkning. Det vil imidlertid være afgørende, at støttemuligheder er koblet til den kommunale fysiske planlægning.

3. Kommunernes råderum og offentlige virkemidler

Som påpeget i indledningen er ældre erhvervsområder et vidt begreb, i den forstand at det dækker over meget forskellige typer af erhvervsområder. Fornyelsen og omdannelsen af de ældre erhvervsarealer peger derfor i mange forskellige retninger, og kommunerne kan satse på mange forskellige strategier. De kan satse på, at de ældre erhvervsarealer bliver bevaret og fornyet gennem en langsom omdannelse, hvor nye virksomheder kommer til, eller de kan forsøge at omdanne områderne til helt andre formål. De kan arbejde aktivt for at tiltrække nye virksomheder og investeringer, eller de kan vælge at lade stå til og vente på, at udviklingen kommer til dem.

I det følgende vil vi se på det råderum, kommunen har, og de virkemidler, der er blevet brugt eller kan bruges i forbindelse med fornyelsen af ældre erhvervsområder. Det drejer sig om virkemidler, der ligger ud over og supplerer planlovens metoder og virkemidler, da disse allerede er behandlet i første kapitel.

I udgangspunktet for denne udredning, lå spørgsmålet om og hvordan, ældre erhvervsområder kan gives et bedre konkurrenceforhold i forhold til nye erhvervsudlæg på bar mark. Derfor skelnes der mellem virkemidler, der kan gøre de ældre erhvervsområder attraktive og tiltrække nye virksomheder (pull), og virkemidler, der gør lokalisering på bar mark mindre attraktivt (push).

Uanset hvilke kommunale virkemidler, der er tale om, er kommunalfuldmagten imidlertid rammen om kommunernes ikke-lovbestemte virksomhed. Kommunalfuldmagten bliver derfor gennemgået først, med særligt henblik på at belyse kommunernes muligheder for at agere i forhold til fornyelse af ældre erhvervsområder og især mulighederne for at indgå i samarbejde med private investorer, f.eks. i investeringsselskaber, for at fremme en omdannelse.

3.1 Kommunalfuldmagten

En stor del af kommunernes aktivitet er fastlagt ved lov. Derudover har kommunerne en vidtstrakt ret til at disponere over sine skattemidler uden lovhjemmel inden for kommunalfuldmagten. Kommunalfuldmagten kan defineres som "spørgsmålet om kommunalforvaltningens adgang til, uden lovgivningsmagtens bemyndigelse, at tage en ny opgave op og bestemme, hvordan den bør udføres, eller ændre eller opgive en gammel" (Christensen, 1997).

Kommunalbestyrelsen har selvstændig rådighed over sine økonomiske ressourcer. Hvis en opgave ikke er pålagt kommunen ved lov, er kommunen i kraft af denne rådighed bemyndiget til, på egen hånd, at stille ydelser til rådighed for borgerne, forudsat det sker inden for kommunalfuldmagten. Hvis en opgave derimod er pålagt kommunerne som en pligt, bliver der ikke plads for selvstændig ikke-lovbestemt aktivitet.

Kommunalfuldmagten er, selvom den er ikke-lovbestemt, underlagt de begrænsninger, der følger af almindelige retsgrundsætninger. Det vil sige, at kommunen, når den handler med henvisning til kommunalfuldmagten, kun kan fortage dispositioner i kommunal eller almen interesse. I forlængelse heraf ligger lighedsbetragtninger, såsom at kommunen ikke må begunstige enkelte borgere eller grupper af borgere, og saglighedsbetragtninger, såsom at kommunen ikke i sit virke må forfølge usaglige hensyn. "Der har aldrig bestået nogen fri adgang for en kommunalbestyrelses flertal til at anvende skatteudskrivningen til at forfølge selvstændige politiske mål" (Harder, 1979). Kommunen kan altså disponere uden lovhjemmel, forudsat at formålet er, at dispositionen alene kommer det lokale fællesskab til gode. Når kommunen handler ud fra kommunalfuldmagten, må der ikke derved påføres kommunen en uacceptabel økonomisk risiko.

Kommunen må ikke ved sin udnyttelse af kommunalfuldmagten påvirke konkurrencen i den private sektor - hverken direkte eller indirekte. Kommunen skal som udgangspunkt have udtrykkelig hjemmel til at "gå ind" på det private erhvervslivs område. Ud fra konkurrencehensyn må kommunen ikke drive handel, håndværk, industri og finansiel virksomhed uden lovhjemmel. Det vil sige, at kommunen ikke uden videre må levere ydelser, der også præsteres i den private sektor. Hvor kommunen lovligt leverer andre ydelser end tilskud, skal ydelsen hvile i sig selv, således at betaling for ydelsen ikke bidrager til den kommunale økonomi.

Kommunen kan, forudsat den handler inden for kommunalfuldmagten, frit indgå de retshandler, der måtte være nødvendige for en forsvarlig og saglig drift af kommunen. Dog ikke mere frit, end at kommunernes dispositioner i henhold til fuldmagten kan prøves ved domstolene, ligesom sådanne dispositioner er genstand for tilsynsrådenes og Indenrigsministeriets tilsyn.

3.1.1 Kommunernes deltagelse i selskabsdannelser

I 1992 blev der vedtaget to love, der forsøger at definere rammerne for det erhvervspolitiske samarbejde mellem private virksomheder og kommuner/ amtskommuner. Det drejer sig om "Lov om kommuners deltagelse i Erhvervsudviklingsaktiviteter", L 383 af 20. maj 1992 og "Lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med Aktieselskaber m.v.", L 384 af 20. maj 1992.

I henhold til lov om samarbejde med aktieselskaber m.v. (L 384) har kommunen mulighed for finansielt og ledelsesmæssigt at deltage i selskaber med henblik på salg af kommunal know-how eller salg af varer og tjenesteydelser baseret på kommunal viden. For at kommunen kan indtræde i selskabet med hjemmel i lov L 384, skal der være tale om kommunal viden opbygget i forbindelse med løsning af kommunale opgaver. Eventuel bearbejdning af den kommunale viden må ikke være så omfattende, at der bliver tale om en helt ny, selvstændig produktion.

En enkelt kommune eller en enkelt amtskommune må ikke ved sin deltagelse i sådanne selskaber opnå bestemmende indflydelse. Da det ikke er en forudsætning, at den aktivitet, selskabet udfører, ligger inden for kommu-

nens eller amtskommunens grænser, vil flere kommuner kunne deltage i det samme projekt og dermed i fællesskab udgøre et flertal i bestyrelsen. Der må naturligvis ikke foreligge en aftale om stemmerettens udøvelse, hvorved én kommune får den bestemmende indflydelse. Det maksimale beløb, som kommune kan indskyde i et selskab omfattet af L 384, udgør 10 millioner kroner. Jf. almindelig selskabsret kan kommunens økonomiske hæftelse således ikke overstige dette indskud.

Kommunal deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter ifølge L 383 (om kommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter) er erhvervsmæssig service, der kan begrundes i en generel udviklingsinteresse. Kommunen kan yde støtte til sådanne aktiviteter i form af tilskud eller lån.

Som hovedregel må der ikke ydes direkte finansiel støtte til enkelte erhvervsvirksomheder. Loven er dermed i overensstemmelse med kommunalfullmagtens krav om, at den kommunale service skal stilles til rådighed for alle virksomheder eller sagligt afgrænsede grupper af virksomheder.

Kommunen kan ikke med hjemmel i loven om erhvervsudviklingsaktiviteter gå ind og redde skrantende virksomheder, uanset deres betydning for lokalsamfundet. Der skal være tale om en udvikling i forbindelse med kommunale interesser - ikke skattefinansieret støtte til enkeltvirksomheder. Erhvervsudviklingen skal afspejle lokale fællesbehov - ikke enkelte virksomheders individuelle behov.

De to love er et udtryk for, at "kommuners frihed til ansvarlig forretningsmæssig varetagelse af den kommunale interesse kun begrænses af et klart lovgrundlag" (Harder, 1994, s. 75).

Kommunen er retssubjekt, der kan indgå privatretlige aftaler. Aktieselskabsformen er en mulighed for samarbejde i en privatretlig organisationsform uden kommunal hæftelse ud over, hvad der er anvendt til aktieerhvervelsen. Kommunen er naturligvis forpligtet til forsvarlig forretningsførelse og må ikke hæfte for andres erhvervsøkonomiske forpligtelser.

Kommunen vil kunne anvende aktieselskabet som samarbejdsform - altså hvor kommunen deltager i et aktieselskab, men ikke har bestemmende indflydelse. Dette kan være legalt, hvis selskabet alene varetager opgaver for kommunen, som kommunen selv lovligt kan varetage eller selv har en lovlig interesse i at få udført. Det vil være problematisk, hvis kommunen ved kun at have indflydelse som aktionær forringer sin mulighed for kontrol i forhold til en situation, hvor man ikke anvender selskabskonstruktionen. Men hvis kommunen kan varetage en almen interesse forsvarligt som aktionær, stiller det næppe kommunen (og dermed borgerne) ringere, end hvis opgaven blev overladt til et rent privat firma.

Ud fra en formålsbetragtning kan kommunen afveje sit indskud i virksomheden mod investering i et rent kommunalt projekt. Kommunen vil i sin egenskab af aktionær hæfte for uforsvarlige handlinger på samme måde, som når kommunen ellers disponerer.

Forudsat kommunen har aktier i en virksomhed for at varetage en kommunal interesse, vil det næppe være rimeligt at påstå, at det faktisk, at kommunen ejer aktier i en virksomhed i sig selv, er konkurrenceforvridende. Hvis kommunen derimod køber aktier i en lokal virksomhed for at redde den, er man uden for kommunalfuldmagten. Dels fordi kommunen ikke må begunstige enkelte borgere/virksomheder, dels fordi dispositionen ikke er forsvarlig.

Kommunen må anvende aktieselskabet som samarbejdsform, men må som udgangspunkt ikke være eneaktionær i et aktieselskab. Dette vil kræve udtrykkelig hjemmel, eller at tilsynsmyndigheden (Indenrigsministeriet) godkender et sådant selskab. Det vil bero på en konkret vurdering, hvad Indenrigsministeriet vil godkende, men ministeriet oplyser, at man almindeligvis ikke vil godkende et aktieselskab med kommunen som eneaktionær. Et enkelt tilfælde, hvor man har tilladt kommuner at være eneaktionærer, er forsyningsvirksomheder.

Argumentationen mod at have et selskab med kommunen som eneaktionær er, at man derved vil udskille en opgave og dertil knyttede midler i et selvstændigt selskab. På den måde bringes styrelsen af den kommunale virksomhed helt uden for reglerne i lov om kommuners styrelse og den øvrige lovgivning, der gælder for kommunalforvaltningen.

3.1.2 Selskabsdannelser til fremme af omdannelser

Når ældre erhvervsjendomme og -arealer skal fornyes, vil kommunen være underlagt de begrænsninger, der følger af kommunalfuldmagten og lovgivningen.

Vil man i forbindelse med en fornyelse danne et selskab, der har til formål at varetage opgaven, kan kommunen ikke udvide kommunalfuldmagtens grænser ved at "indskyde" et selskab mellem kommunalforvaltningen og opgaven. Selskabet må derfor have som sit formål at varetage en almen og saglig kommunal interesse. Hvis selskabet defineres for snævert, kan der opstå et planlægningsmæssigt/økonomisk dilemma, hvis det under opgavens udførelse viser sig, at der er behov for at udvide firmaets virkefelt. Formålet med et sådant selskab kunne være at trække virksomheder til området for derigennem at øge beskæftigelsen i kommunen. Man vil med rimelighed kunne argumentere for, at et sådant formål falder inden for kommunalfuldmagtens grænser, så længe kommunen ikke selv begynder at drive erhvervsvirksomhed i konkurrence med private.

Lovgivningen retter sig ikke direkte mod oprettelsen af udviklingselskaber med henblik på fornyelse af ældre erhvervsområder, men lovgivningen udstikker rammerne for kommunernes engagement i private selskaber og dermed også for selskaber med offentlig deltagelse, der ønsker at udvikle ældre erhvervsområder. Lovgivningen rummer dermed mulighed for, at kommuner kan gå ind i samarbejder med private virksomheder om udviklingen af ældre erhvervsområder og stille kommunal viden til rådighed i forbindelse med en sådan omdannelse. Men det ser ikke ud til, at denne mulighed be-

nyttes af kommunerne i forbindelse med omdannelsen af ældre erhvervsområder, jf. boks 13.

Boks 13: Ingen kommuner indgår i selskaber til udvikling af ældre erhvervsområder

Ifølge loven skal kommunerne og amtskommunerne én gang årligt indberette deres engagement i forskellige selskaber til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, og på baggrund af disse oplysninger udarbejder Erhvervs- og Selskabsstyrelsen en redegørelse om kommunernes deltagelse i erhvervsdrivende selskaber.

Af redegørelsen fra 1999 fremgår det, at danske kommuner og amter deltager i 238 forskellige erhvervsdrivende selskaber, finansielt eller ledelsesmæssigt. Hovedparten af disse selskaber vedrører energi/varme/gas, renovation/genbrug og trafik, men 16 selskaber vedrører erhvervsudvikling, og 36 selskaber vedrører andre formål, men ingen blandt selskaberne handler om fornyelsen af ældre erhvervsområder. Nogle af selskaberne har en sammenhæng til fornyelsen af ældre erhvervsområder, som f.eks. Ejendoms- og vidensfonden for Nordjyllands Videnspark, Ejendomsselskabet den fynske Forskerpark, I/S Erhvervsudvikling Vest, Regionalt Erhvervsudviklingsprogram Ringkøbing Amt A/S (EURA), Ørestadsselskabet I/S.

Kilde: Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, 1999.

Fordelen ved at danne et aktieselskab er, at fornyelsen eller omdannelsen kan blive mere forretningsorienteret, og at aktieselskabsformen giver mulighed for, at kommunen kan samarbejde på lige fod med private virksomheder og investorer. Når kommunernes engagement i private selskabsdannelser med henblik på at forny ældre erhvervsområder alligevel ikke ser ud til at være særlig udbredt, kan det have flere grunde.

For det første kan det skyldes, at der ikke er de store forretningsmæssige potentialer i omdannelse af de mindst attraktive af de ældre erhvervsområder, og selskabsformen har derfor ikke været anvendt. De steder, hvor kommunerne har engageret sig i at igangsætte en fornyelse, har jo været der, hvor det har været vanskeligt at realisere, hvilket netop har sammenhæng med manglende forretningsmæssige potentialer.

For det andet ligger der ikke i kommunalfuldmagten begrænsninger på kommunernes økonomiske og organisatoriske muligheder i forbindelse med fornyelsen af ældre erhvervsområder, som ikke også vil ligge på kommunen ved deltagelse i et selskab. Dermed er selskabsformen måske uden reel betydning for karakteren af kommunens engagement. Som nævnt ovenfor kan kommunen ikke udvide kommunalfuldmagtens grænser ved at "indskyde" et selskab mellem kommunalforvaltningen og opgaven.

En tredje forklaring, der vedrører deltagelse i private aktieselskaber, kan være, at private investorer ikke har behov for offentligt engagement i "deres" selskaber ved omdannelsen af ældre erhvervsområder, hvor der er forretningsmæssige potentialer. Et samarbejde med kommunen kan være tilstrækkeligt, hvis kommunen primært opfattes som bidragende med service i form af planlægning, infrastruktur m.v.

Hvor kommunen spiller en aktiv part i fornyelsen af ældre erhvervsområder eller bliver inddraget i omdannelsen på foranledning af nye virksomheder/ investorer engagement, kan samarbejdet foregå på grundlag af kontrakter og aftaler samt andre typer af samarbejdsformer end ved selskabsdannelse.

3.1.3 Erhvervelse og salg af fast ejendom

I en del tilfælde opkøber kommuner ældre erhvervsarealer med henblik på senere udvikling. En kommune må kun erhverve fast ejendom for at varetage en generel kommunal interesse. Det vil sige, at kommunens formål med erhvervelsen skal være lovlig og forsvarlig. Det er ikke et sagligt kommunalt formål at opkøbe fast ejendom for at videresælge den. Derved vil kommunen drive handel (eller spekulation, om man vil), hvilket, som omtalt ovenfor, ikke er tilladt. Men det vil ligge inden for kommunalfuldmagten at erhverve fast ejendom for at varetage hensynet til boligforsyningen i kommunen. (Indenrigsministeriets brev af 11. juli 1997).

Hvad angår erhvervsejendomme, er det muligt, at hensynet til det lokale erhvervsliv i kommunen vil kunne kaldes en kommunal interesse. Det antages almindeligvis i den juridiske teori, at det falder uden for kommunalfuldmagten, at kommunen selv opfører erhvervsejendomme til salg eller udleje.

Erik Harder skriver dog i Dansk Kommunalret II (Harder, 1987, side 62), at man ikke kan "se bort fra, at der kan være en så reel interesse fra kommunens side i at tilskynde til erhvervsbyggeri, at det vil være lovligt, at kommunen yder en økonomisk støtte f.eks. i form af en moderat salgspris for en byggegrund eller en rimelig placering af en restkøbesum i prioritetsfølgen, når kommunen til gengæld opnår, at modparten tager en erhvervsøkonomisk risiko, som den ellers ikke ville være gået ind på". Her modsvares begunstigelsen af risikovillige virksomheder af den kommunale interesse i et levende erhvervsliv. Kommunen er forpligtet til at sørge for, at den kommunale interesse rent faktisk tilgodeses, da der ellers vil være tale om en ufor-svarlig økonomisk disposition (Indenrigsministeriets skrivelse af 13. september 1989).

Begunstigelsen må dog ikke være så udtalt, at kommunen udbyder byggegrunde (eller andre faciliteter) til underpris. Kommunen må ikke lokke virksomheder til sig ved på den måde at yde (skjult) tilskud. Den konkurrencesituation, som derved ville opstå kommunerne imellem, ville afstedkomme, at de kommuner, der i forvejen er bedst udrustet, opnår yderligere fordele.

En særlig problemstilling kan opstå, hvis salg af ejendomme i det renoverede erhvervsområde sker i konkurrence med private udlejere. Det vil være lovligt for kommunen at afhænde ubenyttede kommunale ejendomme på almindelige markedsvilkår. Salg af kommunens faste ejendomme skal ske i offentlig udbud (Lov om Kommuners Styrelse, § 68) for at sikre, at alle bliver bekendt med, at en kommunal ejendom er til salg, og på lige fod får mulighed for at komme i betragtning som købere.

Hvorvidt udlejning af erhvervsejendomme ligger inden for kommunalfuldmagten er langt fra entydigt. Generelt er det ikke en kommunal opgave at dirigere erhvervsvirksomheders lokalisering i konkurrence med private udlejere. Et argument mod kommunal erhvervsudlejning kunne være, at kommunen har bedre mulighed for at erhverve de attraktive ejendomme end private investorer har.

Der synes i praksis at være tale om, at man må afveje hensynet til at skaffe arbejdspladser og gunstige vilkår for lokal virksomhed, mod dels hensynet til den private sektor, og dels hensynet til den overordnede beskæftigelses- og erhvervspolitik, hvor der ikke foreligger positiv lovhjælp.

3.1.4 Kommunale investeringer i oprensning og infrastruktur

Kommunalfuldmagten kan, med sit krav om at den kommunale aktivitet skal hvile i sig selv, være en hæmsko i forbindelse med renovering af erhvervsområder, idet man, f.eks. i forbindelse med rensning af områdets jord efter privat, forurenende virksomhed kan få så store udgifter, at projektet ikke er rentabelt.

Ligeledes kan udgifter til ny infrastruktur i fornyelsesområdet være omfattende. Kommunen kan legalt stå for at tilvejebringe produktionsbetingelser, f.eks. infrastruktur og jordrensning, forudsat sådanne opgaver fremmer erhvervsudviklingen generelt uden at begunstige enkelte virksomheder. Planmæssige og arkitektoniske hensyn kunne muligvis i visse tilfælde spille ind som et kommunalt hensyn ved omdannelse af de ældre erhvervsområder, hvis der er tale om vigtige arealer, der ikke må forfalde.

Forsyning med infrastruktur og byudstyr er et normalt kommunalt anliggende, og et af de virkemidler en kommune i mange tilfælde vil bruge for at hæve et områdes attraktivitet.

Boks 14: Kommunale investeringer i infrastruktur og bygningsrenovering

Fornyelsen af havneområdet i Aalborg Kommune er et eksempel, hvor kommunen har investeret i byudstyr til et meget højt niveau (belægning, lygter, pullerter m.v. samt en ekstra gravet kanal). Området er centralt beliggende og vigtigt for kommunens udvikling og "ansigt mod vandet", hvilket var begrundelsen for den høje standard. Ud over at være til almindelig glæde for borgene formodes en sådan investering også at tiltrække virksomheder af en vis standard.

Opkøb af tomme bygninger, hvad enten det er med henblik på istandsættelse eller nedrivning, sker også, særligt hvor der ikke er andre investorer, der vil overtage bygninger eller grund.

I Nykøbing Falster købte kommunen en nedlagt og helt forfalden brødfabrik. Da det var for dyrt at istandsætte bygningen og udnytte den til f.eks. klublokaler, blev den nedrevet af hensyn til sikkerhed og æstetik, og grunden blev lagt i "venteposition" til bedre tider.

Morsø Kommune opkøbte det nedlagte jernstøberi's ejendom midt i byen. Grunden var bebygget med store og smukke bygninger, og kommunen købte ejendommen relativt hurtigt, efter at den var blevet forladt og istandsatte hurtigt bygningerne nødtørftigt, for at de ikke skulle forfalde, samt stod senere for nedrivning og oprensning. Planen var, at området skulle anvendes til erhverv, boliger og offentlige formål. Se også boks 24.

Kilde: Møller-Jensen og Jørgensen, 1997

Under alle omstændigheder må fornyelsen af ældre erhvervsområder ikke indebære en unødigt økonomisk risiko for kommunen. Det stiller store krav til omdannelsesprojekter, hvor kommunen deltager, idet et projekt må indeholde overskuelige og realistiske konsekvensvurderinger vedrørende den kommunale og private deltagelse i fornyelsen.



Investering i bydstyr er en almindelig måde for kommuner at hæve et områdes kvalitet - både for borgere og investorer. Et smukt eksempel fra havnefronten i Aalborg.

3.2 Virkemidler, der øger ældre erhvervsområders attraktivitet (pull)

Inden for de rammer, kommunerne har for deres virke, er der mange som arbejder med at udvikle ældre erhvervsområder. I nogle tilfælde arbejdes der for en omdannelse til boligformål, institutioner eller blandet bolig- og erhvervsformål. I sjældnere tilfælde er der tale om en egentlig genanvendelse til rent erhverv af en anden type.

Der kan være gode grunde til at arbejde hen mod en omdannelse til boliger eller blandede områder. Normalt er det lettere at tiltrække boliginvestorer, om ikke andet fordi mange kommuner har gode relationer til de almennyttige boligselskaber. I dette afsnit ses der dog primært på muligheder for at tiltrække virksomheder til de ældre erhvervsområder - og her tænkes først og fremmest på nyere, ikke forurenende service-, kontor- og let produktionsvirksomhed.

3.2.1 Forskønnelse af erhvervsområder

Der er mange eksempler på, at naturskønne omgivelser er betydningsfulde for virksomhedernes lokalisering. Det gælder ikke mindst for IT-virksomheder, som ønsker sig præsentable domiciler i gode omgivelser, der har signalværdi i forhold til kunder og investorer, og som kan medvirke til at kunne tiltrække den bedste arbejdskraft.

Også mindre ”domicil-prægede” virksomheder lægger vægt på omgivelsernes kvalitet og visuelle fremtræden. De ældre erhvervsområder har typisk svært ved at leve op til sådanne krav, idet de jo pr. definition er præget af tomme grunde og forfald. For områder med en potentiel attraktiv beliggenhed - centralt i byerne eller i de centrale dele af havnene - er dette problem formentlig af mindre betydning på sigt. Andre områder har en mindre attrak-

tiv beliggenhed eller er præget af en forslumning, som gør dem lidet attraktive for virksomheder med bare moderate krav til omgivelsernes kvalitet.

Baggrunden for en sådan forslumning er dels, at fraflyttede ejendomme ikke bliver vedligeholdt, dels at kommunen og de tilbageværende virksomheder ikke i tilstrækkelig grad vedligeholder områderne. I 9 erhvervsområder i Københavns Amt har Kornbo Erhverv dokumenteret en sådan begyndende forslumning (Kornbo, 1998). Lignende områder findes mange andre steder i landet, rent bortset fra de helt forladte, større grunde, hvor forladte bygninger kan stå tilbage - ofte i havneområder.

Kommunen kan anvende lokalplaner til at stille krav til nye virksomheder i ældre erhvervsområder, men har vanskeligt ved at gribe ind over for eksisterende virksomheder og grundejere i ældre erhvervsområder.

Kommunen kan gå foran og vise et godt eksempel ved at højne standarden på vedligeholdelsen af veje og belægninger og sørge for, at beplantning og gadeinventar er af en god kvalitet. Dette kan have en afsmittende effekt på de øvrige grundejere. I Kornbo Rapporten påpeges det, at i de områder, hvor der en aktiv grundejerforening, ser standarden ud til at være højere.

Kommunen kan også bruge miljøloven og krav fra brandmyndigheder til at rydde det værste affald af vejen i forhold til de mest genstridige eller rodede virksomheder, men har vanskeligt ved at gribe direkte ind, hvis grundejerne ikke vedligeholder bygninger og udenomsarealer, og kan ikke tvinge ejere til nedrive eller vedligeholde ubenyttede ejendomme.

Der er dog en mulighed via byggeloven. Paragraf 14 i byggeloven fordrer, at bebyggelser, ejendommens ubebyggede arealer og derpå værende indretninger skal holdes i forsvarlig stand, således at de ikke frembyder fare for ejen-



Forslumning i erhvervsområder er et problem, som der er få kommunale muligheder for at gribe ind overfor.

dommens beboere eller andre eller på anden måde er behæftet med væsentlige mangler.

Kommunalbestyrelsen kan i følge loven give et strafsanktioneret påbud om afhjælpning af fare-fremkaldende mangler, og i øvrigt påbud ved væsentlige mangler. Der fortsættes: Endvidere skal ejendommen holdes i en under hensyn til beliggenheden sømmelig stand. Denne regel betyder, at der kan stilles større krav til bygninger beliggende på hovedstrøg end for mere perifert beliggende ejendomme.

Bestemmelserne gælder, uanset hvornår bygningen er opført, og også for ubebyggede grunde i bebyggede områder. For ubebyggede grunde antages fjernelse af ukrudt ikke at være omfattet af bestemmelserne.

I modsætning til erhvervsområder er der i boligområder langt flere muligheder for, at det offentlige kan gribe ind over for forslumning. Byfornyelsesloven åbner mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om, at beboelsesejendomme nedrives med begrundelse i bygningens egen fysiske tilstand (§ 9, stk.3). Den åbner også mulighed for nedrivning af bygninger, der indeholder privat erhverv, under forudsætning af, at nedrivningen er begrundet i hensynet til lys, opholds- og friarealer for eksisterende boligbebyggelse, beliggende i umiddelbar tilknytning til det ryddede areal (§ 9, stk. 9). Ligeledes giver loven mulighed for kondemnering af bygninger, når benyttelsen er forbundet med sundhedsfare og brandfare; loven åbner i den sammenhæng også for nedrivning (§ 167 og § 168).

Kondemnering medfører ikke adgang til erstatning for ejeren, men ved nedrivning har ejeren adgang til erstatning i henhold til reglerne om ekspropriation (§ 160).

Byfornyelsesloven giver på den måde mulighed for, at kommunerne kan hindre en forslumning af boligområder, men det er også forbundet med omkostninger for kommunen og staten. Man må formode, at den i boligområder meget større mulighed for indgriben over for private ejere er begrundet i, at der er tilsvarende større samfundsmæssige og menneskelige interesser forbundet med boligkvalitet og sikkerhed.

Boks 15: Muligheder for forskønnelse af erhvervsjendomme – Canada

En undersøgelse gennemført af Kornbo Erhverv ApS har set på forslumningen af erhvervsområder i Københavns Amt. I forbindelse med kommunernes manglende redskaber og ressourcer i forbindelse med en sådan forslumning peges på de redskaber, som anvendes i Canada, for at forhindre forslumning.

Dér kan en kommune forlange en bygning nedrevet, hvis den har stået tom i mere end 5 år uden at have været vedligeholdt. Nedrivningen kan endda ske på ejerens regning, og hvis denne ikke betaler, kan kommunen træde ind og overtage ejendommen.

Ligger ejendommen hen i ubebygget stand endnu en årrække, kan kommunen overtage ejendommen til den gældende ejendomsværdi og videresælge ejendommen til tredje part.

Kilde: Kornbo, 1998.

I Kornbo (1998) peges på en række incitamenter og virkemidler, der kan fremme "sømmeligheden" og hindre forslumning i erhvervsområder. I forslagene indgår skattebæssige fradrag samt ordninger hvor tilladelser til byggesprocent og anvendelsesbestemmesler knyttes til ejerens investeringer i forskønnelse og vedligeholdelse. Der er imidlertid grund til at være kritisk over for forslag, som består i "handel" med arealanvendelsesbestemmelser og tilskud til bygningsforskønnelser, som alt andet lige burde være i ejerens egen interesse og hæve ejendommens værdi.

Men der er behov for virkemidler, der kan fremme både grundejernes og kommunernes engagement i at sikre de ældre erhvervsområders kvalitet, da det kan stille dem bedre i konkurrencen med erhvervsarealer på bar mark og desuden vil skabe grundlag for en løbende fornyelse. Behovet for sådanne virkemidler er især stort i de erhvervsområder, der ligger perifert - de oversete områder - der ikke har kommunens og offentlighedens største bevågenhed. Ikke mindst i kommuner eller områder, hvor der er rigeligt med ledige erhvervsarealer på bar mark eller ledige arealer på mere attraktive områder, kan de mindre attraktive områder komme ind i en dårlig spiral.

Muligvis er en dialog mellem kommune og virksomheder om en fælles indsats tilstrækkelig til at ændre et områdes udvikling, da det må være i alles interesse, at områderne fremtræder smukkere.

Et ekstra virkemiddel kunne være, at der blev åbnet mulighed for at anvende helhedsorienterede byfornyelsesmidler i erhvervsområder i tilknytning til boligområder, eller at der blev skabt en lignende ordning for rene erhvervsområder. Helhedsorienteret byfornyelse er beskrevet i næste kapitel, men hovedideen er, at der i særlige udpegede områder, efter en helhedsplan og inden for en relativt lille ramme, kan gives delvis refusion af omkostningerne til visse tiltag, som kan fremme kvaliteten i et større område.

Endelig kan det overvejes, om der bør være muligheder for, at kommunen i grelle tilfælde kan gribe ind og vedligeholde eller nedrive f.eks. forladte ejendomme på ejernes bekostning og eventuelt med sikkerhed i ejendommen. Det kunne ske med inspiration fra byfornyelsesloven eller fra det canadiske eksempel, beskrevet i boks 15.

3.2.2 Byggemodning, oprensning af forurenede grunde og investeringer i infrastruktur

Kommunal byggemodning er et vigtigt virkemiddel i forbindelse med at tiltrække virksomheder til nye erhvervsområder i kommunerne, men det er et vanskeligt anvendeligt virkemiddel i forbindelse med fornyelsen af ældre erhvervsområder.

Kommuner har mulighed for at opkøbe bynære arealer i landzone (eventuelt ved ekspropriation), overføre dem til byzone med efterfølgende byggemodning, og sælge dem til erhvervsvirksomheder. Kommunen har dermed mulighed for at få finansieret sine omkostninger til byggemodningen via indtægten ved salget af erhvervsgrundene, på grund af arealernes værdistigning.

Ved ”byggemodning” eller klargøring af ældre erhvervsområder til nye formål skal kommunen opkøbe byzonearealer af private grundejere, hvilket er relativt dyrere end arealer i landzonen. Der skal eventuelt foretages oprensninger af forurenede lokaliteter og modernisering af infrastrukturen. Dette kræver større investeringer og indebærer ikke de samme muligheder for at få investeringerne finansieret via arealernes værdistigning.

I ældre erhvervsområder starter kommunen selvsagt heller ikke fra bunden. Der kan være tilbageværende virksomheder, som vanskeliggør en byggemodning og omdannelse af arealerne, og som nævnt i afsnittet om planloven er anvendelsen af ekspropriation i forbindelse med omdannelse af byområder vanskelig.

Boks 16: Kommunalt opkøb og byggemodning af ældre erhvervsarealer

Nakskov Kommune har i forbindelse med omdannelsen af del af skibsværftsgrunden som følge af Vestas lokalisering på området valgt at oprense og byggemodne yderligere arealer med forventning om, at flere virksomheder kommer til området. Baggrunden er dels optimisme, dels at der er behov for en miljømæssig indsats i forhold til et tidligere lossepladsareal.

Kommunen har qua Vestas' lokalisering har skabt grundlaget for byggemodning af det ældre erhvervsområde samt lossepladsarealet. Tillige har kommunen opkøbt en tilstødende landbrugsejendom med henblik på eventuel yderligere ekspansion af erhvervsområdet.

I 1992 besluttede byrådet i Frederikssund Kommune at igangsætte en omdannelse af havnen. I 1994-1995 blev der udarbejdet en strategiudviklingsplan for Frederikssund Havn. Planen omhandlede ejerforhold, havnedrift, plangrundlag, forurening, boligpolitik og økonomi og fastlagde den fremtidige anvendelse. Grundejere, handelsstandsforeningen og turistforeningen blev inddraget i processen. Herefter blev der udarbejdet en helhedsplan, der blev godkendt af byrådet i 1997. Havnen blev nedlagt som erhvervshavn i 1998, og området blev omdannet til beboelse og detailhandel.

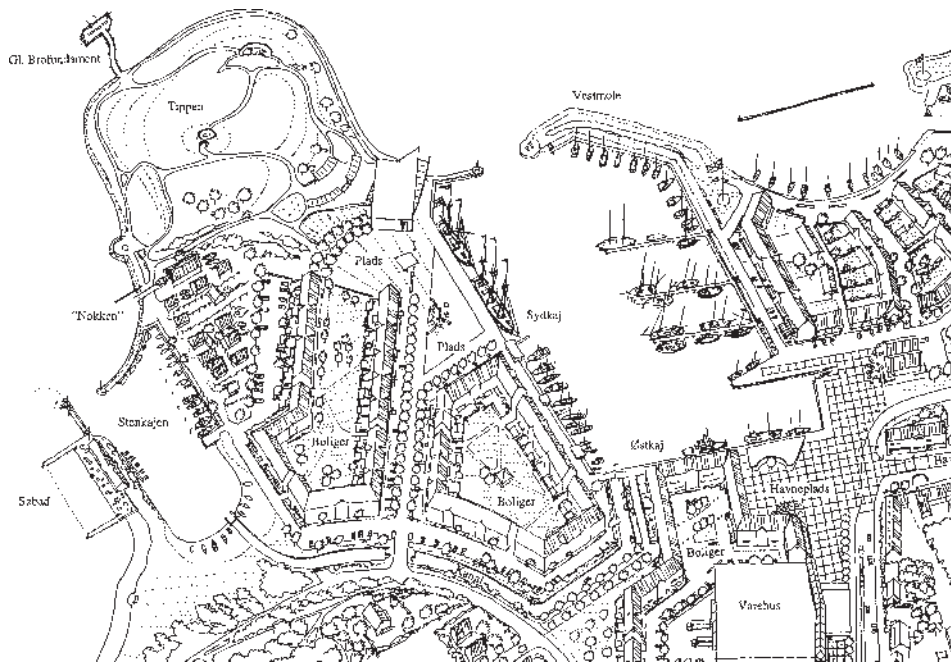
Kommunen var selv ejer af 2/3 af jorden og opkøbte også det gamle jernstøberi til nedrivning. De arealer, der skulle bebygges, blev solgt i offentligt udbud, hvor den bydende skulle give pris på jorden og komme med et byggeprojekt. En række arealer er nu solgt, og de første boliger er færdige og beboet.

De sidste erhvervslejemål i havnen udløber i 2007 og 2008, så projektet vil være undervejs længe endnu.

Kilder: Interviews, Nakskov Kommune og Frederikssund Kommune

Det er oplagt, at det kræver et særligt incitament for kommunerne til at gå i gang med en forberedelse af et nedslidt område til ny udvikling. Såvel Frederikssundprojektet som andre danske projekter vidner om, at det er en stor mundfuld for mange kommuner, både økonomisk og organisatorisk. Udfordringen kan være så stor, at det selv for større kommuner kan være vanskeligt at have mere end ét sådant projekt kørende ad gangen, som bliver en slags flagskib, mens andre områder må passe sig selv.

Hvis man derfor ønsker at gøre kommunerne mere aktive med oprensning, byggemodning og projektforberejdelse, er det svært at komme uden om en eller anden form for statsligt tilskud eller garanti-ordning. Dels kan der muligvis være problemer i forhold til den økonomiske risiko kommunen løber, dels er det som nævnt store beløb for mindre kommuner.



I Frederikssund har kommunen været aktiv i forbindelse med omdannelsen af havnen til boliger og detailhandel. Illustration fra "Helhedsplan".

Midlerne til et sådant tilskud kunne eventuelt skabes gennem "grønne lokaliseringsafgifter" og akkumuleres i en fond, jf. afsnittet om "push"-virkemidler.

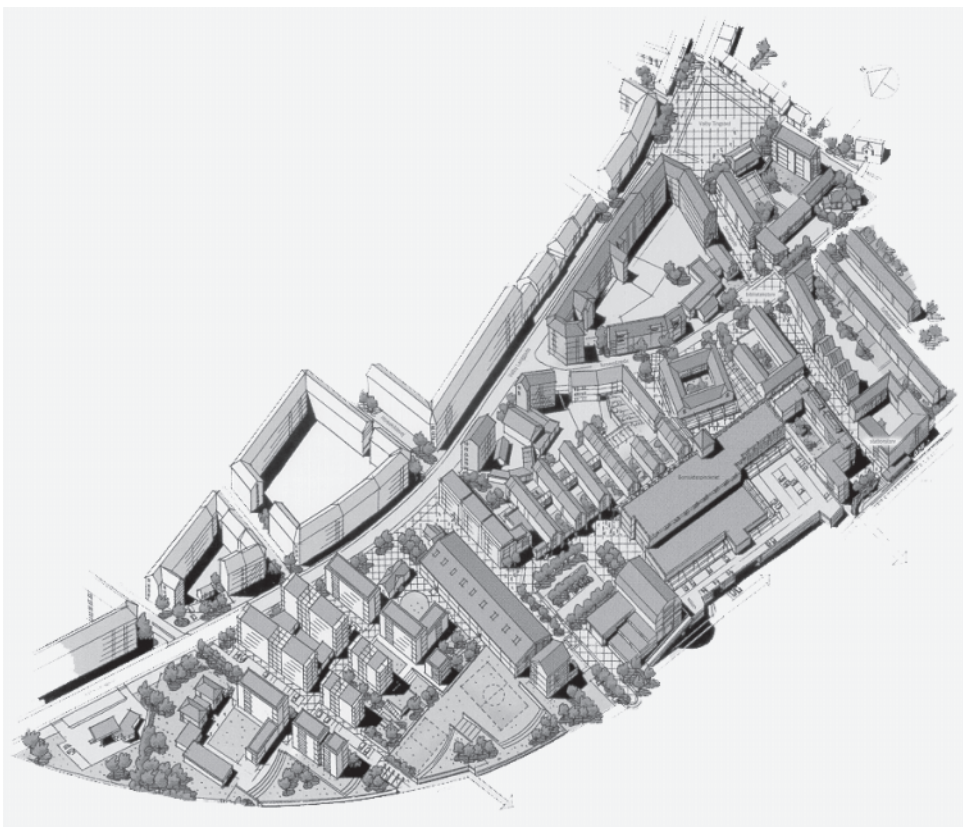
3.2.3 Visioner og samarbejde

Selvom der tilsyneladende ikke eksisterer selskaber med offentlig deltagelse, hvis hensigt er at udvikle og forny ældre erhvervsområder, er der mange eksempler på andre samarbejdsformer mellem det offentlige og det private med dette formål.

Kommunen kan indtage mange forskellige roller i forbindelse med fornyelsen af ældre erhvervsområder, og muligheden for en succesfuld fornyelse afhænger i høj grad af områdets udviklingspotentialer og de ønsker eller visioner, der er for områdets fornyelse. I nogle tilfælde kan det være tilstrækkeligt at markedsføre området over for omgivelserne, i andre tilfælde må kommunen spille en langt mere aktiv rolle, hvor flere virkemidler spiller sammen og mange aktører inddrages.

Først og fremmest ser det ud til at være af meget stor betydning, at kommunen ønsker, at der skal ske en udvikling og aktivt udtrykker det.

Næste skridt kan være formulering af en vision for områdets udvikling, baseret på en analyse af områdets status og potentielle udviklingsmuligheder under de givne økonomiske konjunkturer. Visionen kan udarbejdes af kommunen alene eller i samarbejde med relevante aktører, som f.eks. virksomheder, beboere og grundejere i området, lokale erhvervsudviklingsfonde, erhvervs-ejendomsrådgivere, relevante investorer, erhvervs- og brancheforeninger, konsulenter og byplanlæggere, eventuelt suppleret med konsulenter med faglig kompetence med hensyn til fornyelse og omdannelse af byområder. Disse vil kunne vurdere områdets udviklingspotentialer og om visionen er realistisk.



Eksempelprojektet om omdannelse af erhvervsområde i Valby inddrog mange interessenter i planlægningsfasen for projektet.

Boks 17: Valby – Et eksempel på lokalt samarbejde om et udviklingsprojekt

Gennem de senere år har der været forskellige tiltag til, at området mellem Valby Station og Valby Langgade, der rummer et tidligere bomuldsspinderi og en porcelænsfabrik, skulle gennemgå en større fornyelse med et forretningscenter, beboelse og offentlige institutioner.

Der er fra såvel grundejere/investorer, som fra lokalt hold blevet tilkendegivet ideer og holdninger til, hvordan en fornyelse kunne tænkes gennemført, og i hvilket omfang en fornyelse burde ses i sammenhæng med udviklingen af de eksisterende butikstrøg.

For at komme nærmere en afklaring og realisering, har Valby Bydel ønsket at gennemføre et eksempelprojekt for området. Dette ønske blev en realitet i december 1998, da Miljø- og Energiministeriet gav tilsagn om at medvirke til gennemførelse af et sådan projekt. I januar 1999 startede arbejdet med eksempelprojektet med nedsættelsen af en projektgruppe under formandskab af Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen. Herudover består projektgruppen af 4 politiske repræsentanter fra Valby Bydelsråd, 3 repræsentanter fra grundejere og 3 repræsentanter fra Københavns Kommune.

Målet med arbejdet er at få et projekt realiseret, som alle parter kan tilslutte sig, og som falder ind under planlovens bestemmelser. Projektet skal afklare forudsætninger, planlægningsmuligheder og realiseringmuligheder for en omdannelse af industriområ-

det med henblik på at fremme en alsidig og kvalitetspræget centerdannelse med boliger og erhverv, herunder et bredt udbud af offentlig service og private serviceerhverv samt kulturtilbud til gavn for hele bydelen og i sammenhæng med udviklingen i centerstrøgene.

Selve arbejdet i projektgruppen er delt op i tre faser:

1. En idéudviklingsfase
2. En analysefase
3. En planfase

Det er hensigten, at eksempelprojektet skal udmunde i en lokalplan for området samt medvirke til at skabe det nødvendige grundlag blandt aktørerne for en realisering af omdannelsen.

Valby Bydel har igennem de først to faser afholdt et borgermøde samt løbende inddraget baggrundsgrupper. De tre baggrundsgrupper består af repræsentanter fra de handlende, repræsentanter fra det lokale kulturliv samt repræsentanter fra institutioner og skole.

På møderne er de forskellige grupper blevet orienteret om projektets forløb, og der har været mulighed for at diskutere projektet samt fremsætte konkrete ønsker til indhold. Ønskerne er derefter blevet samlet og er indgået i Bydelens forhandlinger i projektgruppen. Projektgruppen er pr. oktober 1999 i planlægningsfasen. Primo 2000 forventer styregruppen at kunne offentliggøre et planlægningsgrundlag, indeholdende en dispositionsplan.

Kilde: Interview med Valby Bydelsråd

Sidste skridt kan være, at kommunen går direkte ind som udvikler af området, dvs. erhverver jorden, udarbejder den nødvendige udviklingsplan og etablerer kontakt til de nødvendige investorer. Kommunen kan indtage flere forskellige roller i forbindelse med en sådan fornyelse og omdannelse, alt afhængigt af områdets udviklingspotentiale. Men udviklingen af det ældre erhvervsområde må nødvendigvis tilrettelægges således, at de kommunale investeringer sker i takt med de private investeringer. Er de private investeringer ikke tilstede, vil kommunen have vanskeligt ved at gennemføre udviklingen, trods et stort kommunalt engagement.

Inddragelsen af investorer kan ske på flere forskellige måder. Kommunen kan f.eks. gå i samarbejde med udvalgte investorer med henblik på at realisere udviklingen af området i forhold til de planer og visioner, de har for området. Dette var den model, der i første omgang blev søgt realiseret i forbindelse af omdannelsen af havnearealerne i Aalborg.

De kan også gå ud i en totalentreprise, hvor arealet bliver sat til salg, og hvor de bydende parter skal komme med både et forslag til byggeprojekt og pris på grunden. Denne model kræver, at arealerne har et betydeligt udviklingspotentiale. Kommunen kan også blot sælge arealerne med de lokalplanklausuler, der er til området.

Hvilken model, der vælges, afhænger som sagt af områdets udviklingspotentiale, hvilke kvalitetskrav der stilles i forbindelse med fornyelsen og omdannelsen, samt hvor meget kommunen ønsker at have styr på områdets udvikling.

Kommunen kan selv direkte bidrage til områdets udvikling ved at lokalisere kommunale institutioner i området og på den måde bidrage aktivt til omdannelse af området. Ligeledes kan den forsøge at tiltrække andre offentlige institutioner, hvilket i mange sammenhænge har været anvendt i forbindelse med fornyelsen af ældre erhvervsområder.

Boks 18: Kommunalt initiativ til omdannelse: Sakskøbing Havn

Sakskøbing Havn blev nedlagt som trafikhavn i januar 1998. Tidligere rummede havnen erhvervsarealer med skibsværft, grovvarevirksomhed samt asfalt og vejmaterialer, men der er nyudlagt erhvervsarealer i forbindelse med motorvejen, hvor sådanne erhverv søges lokaliseret. Dermed har havnen mistet sin berettigelse som trafikhavn.

Sakskøbing Kommune har i takt med nedlæggelsen af erhverv med tilknytning til havnen opkøbt flere af de ledige ejendomme og sikret sig, at de dermed kan påvirke udviklingen ved senere at sælge områderne med klausul om, hvilken udbygning der skal foregå. Der er forventning om, at der kan skabes et attraktivt boligområde for såvel indbyggere i byen som tilflyttere. Der er efterspørgsel efter boliger i kommunen, arbejdsløsheden er den laveste på Lolland, og boligudviklingen er i dag ikke afhængig af antallet af arbejdspladser i byen.

Realiseringen og finansieringen af projektet skal hovedsageligt foregå ved hjælp af forskellige investorer. Som noget af det første igangsættes en ombygning af Qvades Silo til lejligheder, blandt andet finansieret af forsøgsmidler fra By- og Boligministeriet.

Kilde: Sakskøbing kommune

3.2.4 Statslige muligheder for at fremme visioner og samarbejde

For at fremme fornyelsen og omdannelsen af ældre erhvervsområder kunne man forestille sig statslige virkemidler tilpasset de tre niveauer af kommunalt engagement.

Det første niveau kunne dreje sig om at rette kommunernes engagement i retning af de ældre erhvervsområder ved at sætte fokus på dem og skabe forståelse for det hensigtsmæssige i at fremme udvikling af disse arealer. Ud over informationsarbejde kunne opmærksomheden rettes mod disse ved udskrivning af konkurrencer for modeller for omdannelse og ved uddeling af priser for gode omdannelsesprojekter.

Næste niveau kunne være at give kommunerne bedre mulighed for at udarbejde visioner og udviklingsplaner for ældre erhvervsområder ved at støtte udarbejdelsen af sådanne. Støtten kunne gives på lignende vilkår som støtten ved inddragelse af konsulenter ved byfornyelse, dvs. at der gives 50% refusion af omkostningerne til konsulenter.

Endelig kunne man som det sidste niveau forestille sig, at der blev ydet støtte til, at kommuner indtog en mere aktiv rolle i forhold til fornyelsen og omdannelsen af ældre erhvervsområder. Dette kunne gives som en garantiordning i lighed med den måde, der ydes støtte til erhvervsudviklingsselskaber (se boks 19). Dvs. at såvel kommune som stat bidrog med midler, og i tilfælde af at fornyelsen viste sig at give underskud, var stat og kommune, samt eventuelle private investorer, lige om at dele tabet.



Qvades silo i Sakskøbing havn ombygges til boliger med finansiering af forsøgsmidler fra by- og boligministeriet.

Boks 19: Erhvervsudviklingselskaber

Erhvervsfremmestyrelsen administrerer en statsgarantiordning vedrørende udviklingselskaber, hvis hensigt er at fremme væksten inden for nye og mindre virksomheder. Ordningen er ikke direkte rettet mod ældre erhvervsområder, men ordningen kan måske virke som inspiration.

Erhvervsfremmestyrelsen yder økonomisk garanti til selskaber, der ønsker at fremme samarbejdet mellem små og mellemstore virksomheder inden for en branche eller et regionalt område med henblik på forbedre deres konkurrenceevne og udvikling af nye produkter. Der eksisterer 17 udviklingselskaber, men ingen med den direkte hensigt at forny ældre erhvervsområder.

Ordningen gør det mindre risikabelt at investere i udviklingsorienterede aktiviteter, og ordningen administreres på den måde, at garantien kun udbetales, hvis udviklingselskaberne taber på deres investeringer. Erhvervsministeriet dækker 50% af tabet de første 8 år. Herefter aftrappes garantien, så den falder væk efter 12 år.

En lignende metode kunne tænkes anvendt i forhold til fornyelsen af ældre erhvervsområder. Ikke mindst kunne garantiordningen, som er den måde støtten gives på, være relevant i forhold til fornyelsen eller omdannelsen af ældre erhvervsområder, hvor hverken private investorer eller offentlige myndigheder har været i stand til at sikre en fornyelse.

I ældre erhvervsområder kunne ordningen f.eks. administreres på en sådan måde, at der kunne stilles en garantiramme, som kunne sikre, at et erhvervsområde blev byggeomdnet, eller erhvervsbygninger blev renoveret, så de kunne anvendes til nye erhverv eller boliger. En manglende økonomisk dækning ved et efterfølgende salg af grunde og bygninger kunne så udløse det garantistillede beløb.

Der kunne arbejdes med forskellige forudsætninger for at få sådan en garantiramme, eksempelvis, at der var en medfinansiering på 50% fra lokale parter, og at udviklingselskabet havde mindst 50% privat deltagelse. Lån kunne også gives under forudsætning af, at kommunen reducerede ikke ibrugtagne erhvervsarealer.

Kilde: Lov nr. 365 af 18. maj 1994 om statsgaranti til udviklingsvirksomheder. (Ændret i 1997) samt interview med Erhvervsfremmestyrelsen

Sådanne statslige virkemidler vil måske kunne øge kommunernes engagement i forhold til de ældre erhvervsområder og formentlig også fremme fornyelse og omdannelse af arealerne. Det ville måske også stille de ældre erhvervsområder stærkere i forhold til nye og ville medvirke til en øget konkurrence mellem de ældre erhvervsområder.

3.2.5 Partnerskaber

Partnerskaber er en model, som ligger i forlængelse af det forrige afsnit om visioner og samarbejder. Modellen er især kendt i forbindelse med byomdannelse i de angelsaksiske lande. I den engelske terminologi bruges betegnelsen private-public-partnerships, og grænsen mellem uformelle samarbejder og kontraktregulerede partnerskaber er flydende. I amerikanske partnerskaber er der ofte tale om egentlig kontrakt mellem parterne, mens de europæiske er mere uformelle og fleksible. Oprindeligt opstod ideen som en del af privatiseringsbølgen, hvor hensigten var, at det offentlige skulle lære noget af det private, og det offentliges udgifter begrænses. Men det har siden udviklet sig til et vigtigt redskab i forbindelse med byomdannelse.

Ideen bag partnerskaber er at samle forskellige interessenter i et lokalområde for at opnå en synergieffekt, typisk mellem repræsentanter fra det offentlige, erhvervslivet og lokalsamfundet. Det drejer sig om, at man samordner og



St. Mary Street, Dublin.
Foto: Paulius Kulikauskis.

koordinerer ressourcer og initiativer. Erfaringer fra udlandet viser, at man kan nå langt med sådanne partnerskaber, især hvis man har erhvervslivet med, men erfaringerne viser også, at det ofte er den økonomisk stærke part, der bliver styrende (Højgaard Jensen, 1999).

Partnerskabs-modellen har været brugt i forbindelse med omdannelse af ældre erhvervsområder, hvor erhvervslivet har spillet en aktiv part. Docklands Corporation under Thatcher-Regeringen i 1980'erne er et eksempel på et sådant partnerskab, hvor det offentlige forpligtede sig til en række infrastruktur-investeringer og garanterede en udvikling af området, for at skabe grundlag og interesse for private investeringer. En lignende model har været anvendt i forbindelse med omdannelse af dele af de gamle værftsfaciliteter i Göteborg.

Boks 20: Dublin, Irland – integreret byudvikling med skattelettelse

Den Irske Byfornyelseslov, Urban Renewal Act 1998, giver mulighed for at opnå støtte til realisering af integrerede byudviklingsplaner. Støtten gives i form af skattelettelse til grundejere og investorer, der opfører byggeri eller foretager investeringer i overensstemmelse med vedtagne og godkendte planer. Skattelettelse gives til en bred række forskellige initiativer, der har betydning for byudviklingen. Der kan således gives skattelettelse til parkeringspladser, kontorer, forretninger, industri, boliger – nybyggeri og renovering – samt hoteller.

Dublin Corporation (Dublin Kommune) havde med udgangen af 1999 fået 6 integrerede byudviklingsplaner (Integrated Area Plans) godkendt af Department of the Environment og Local Government. Disse godkendelser udløser midler til fornyelsen, som gives i form af skattelettelse for at fremme realiseringen af de vedtagne planer. Alle 6 områder hører til den centrale del af Dublin (The Inner City), og hovedparten af kvartererne er blandede områder, indeholdende boliger, forretningsgader, industri og produktionsvirksomheder, kontorbygninger samt lager- og engrosvirksomheder. Trods byområdernes centrale beliggenhed er tale om nedslidte bolig- og erhvervskvarterer.

Ud over disse "midler", som er tildelt som områdespecifikke midler til fremme af realiseringen af de vedtagne Integrated Area Plans, spiller indsatsen sammen med en række nationalt gældende virkemidler, som ligeledes gives i form af skattelettelse. Det drejer sig om skattelettelse for investeringer i private plejefaciliteter, børneinstitutioner, kollegier samt "park and ride facilities". Skattelettelse er ikke knyttet til indtjeningen fra den pågældende aktivitet, men kan fradrages alle former for skatteindbetalinger, som den pågældende investor eller ejer har, som f.eks. personlig skat eller skatteindbetalinger i forbindelse med andre økonomiske aktiviteter. Skattelettelse gives som et beløb, hvor f.eks. 50% kan opnås det første år, og den resterende "lettelse" fordeles over den efterfølgende periode, typisk på 5 til 10 år.

Om der gives støtte til byudvikling via skattelettelse eller tilskud, kan i princippet komme ud på et. Det der er interessant i forhold til denne redegørelse er, at midlerne anvendes for at fremme udviklingen af et specifikt byområde, hvor der spilles på en lang række af forskellige indsatser, og hvor der også er midler til en fornyelse af de ældre erhvervsområder. Derudover er planprocessen interessant.

Kilde: *Dublin Corporation*

Baggrunden for Urban Renewal Act 1998 er, at erfaringerne med den foregående generation af indsats (1986-1998) nok gav fysiske forandringer i Dublin, men ikke i særlig høj grad førte til sociale og kulturelle forbedringer i byens lokalområder. Resultatet af den første indsats var nye boliger, et stigende befolkningstal, etablering af et finanscenter, opførelse af nyt byggeri på de mest attraktive grunde, fornyelse af visse kvarterer og et bedre image for byen. Men indsatsen havde ikke en afsmittende effekt på de lokalområder, hvor der ikke blev foretaget en direkte indsats, og førte dermed ikke til den generelle forbedring af inderbyen, man ønskede.

På den baggrund udviklede ministeriet for boliger og byfornyelse en ny model for byfornyelse kaldet Integrated Area Plans. Hensigten med den metode er at sikre, at skattelettelse bliver givet ud fra en ordnet plan, således at de bidrager til en generel udvikling af det pågældende byområde.

Inderbyen indeholder mange arealer, der anvendes eller har været anvendt til produktionserhverv og handelsvirksomheder med behov for gode adgangsveje, og der er ikke noget specielt ønske om at bevare disse former for virksomheder i inderbyen. Men der er et ønske om at bevare og styrke andre typer af erhvervsvirksomheder, som er mere hensigtsmæssige at have liggende i inderbyen. Det vil typiske sige kontorerhverv og forretninger, samt turismerelaterede faciliteter og virksomheder. Der er også et ønske om at øge antallet af boliger og i det hele taget at få fortættet byen, via en udnyttelse af de mange ledige grunde, samt via en forøgelse af bebyggelsesprocenten.

Den fortætning, der allerede er sket i inderbyen, samt det økonomiske boom som Irland oplever i disse år, har øget antallet af biler i byen, og gør Dublin trafikalt meget dårligt fungerende. Der foretages derfor investeringer i udbygning af jernbanenettet samt i en lightrail-bane.

HARP

Et af de første områder, hvor der blev udarbejdet en Integrated Area Plan, var HARP (Historic Area Rejuvenation Project) i den nordvestlige del af inderbyen beliggende fra O'Connell Street og vest på til det nye National Museum ved Collins Barracks. Arealet er på 109 ha og er den nordvestlige kvadrant af Dublin inderby. Projektet har et budget 113 mio. DKK og 50% er finansieret af EU-programmet Urban and Village Renewal.

Modellen kendes også fra Danmark, hvor den har været brugt i forbindelse med omdannelse af ældre erhvervsområder. Det drejer sig f.eks. om en række af de omdannelser, der har fundet sted og finder sted i Københavns Havn, samt i forbindelse med omdannelsen af Tuborg Nord og Syd.

I Irland har partnerskabsmodellen været anvendt til større byudviklingsprojekter (se boks 20). Byfornyelsesprocessen i Dublin er særdeles interessant og inspirerende i forhold til danske forhold. Dette skyldes, at byfornyelsesprocessen omfatter en integreret indsats i blandede områder, der omfatter såvel boligområder som erhvervsområder, og at byfornyelsesmidlerne kan anvendes bredt i forbindelse med sådanne indsatser.

I forhold til omdannelsen af ældre erhvervsområder er partnerskabsmodellen oplagt at anvende, men for at få private investorer interesseret, er det vigtigt, at også det offentlige bidrager med deres andel. I Irland, Skotland og England har der ofte været tale om at anvende skattelettelser, som i princippet er det samme som økonomisk støtte, for at få private investorer interesseret i byomdannelse. En anden metode er, at det offentlige garanterer, at der sker en byomdannelse, hvis ikke de private er i stand til at skabe omdannelsen. Dette skaber grundlag for, at de private investeringer følger efter.

3.3 Virkemidler, der gør lokalisering på bar mark mindre attraktiv (push)

I afsnittet om ”pull”-virkemidler blev spørgsmålet om, hvordan stat og kommuner kunne fremme genanvendelse eller omdannelse af ældre erhvervsområder, behandlet.

Det har været et oplæg til denne udredning, at spejlbilledet af denne problemstilling består i de meget store arealudlæg til erhverv i byernes yderkanter, der så at sige fjerner fokus fra de eksisterende erhvervsområder som lokaliseringsvalg for virksomhederne. Derfor behandles her kommunale og statslige muligheder for at gøre sådanne lokaliseringer mindre tiltrækkende for virksomheder, som kunne genanvende ældre erhvervsarealer.

Det skal først bemærkes, at der ikke nødvendigvis er direkte konkurrence mellem de to typer af erhvervsarealer. Mens visse typer af virksomhed med fordel ville kunne lokaliseres på ældre erhvervsarealer, i bymidter eller havneområder, vil andre - f.eks. godstransporttunge virksomheder - ligge bedre i erhvervsområder uden for de tætte bydele.

Ikke desto mindre betyder meget store udlæg af erhvervsareal alt andet lige et mindre pres på de ældre erhvervsområder, i og med at det er dyrere og mere besværligt at lokalisere sig der. Og store arealudlæg gør det vanskeligere for planmyndighederne at styre byudviklingen, med den risiko at alle områder bliver tyndt udnyttet - og med det spild af areal og infrastruktur, det medfører.

Vi har derfor også set på det offentliges muligheder for at udøve et pres, dels

fra kommune til virksomhed, dels fra stat til kommune. Mulighederne er i dag ganske få og de udnyttes stort set ikke.

3.3.1 Mindre arealudlæg

Den mest oplagte form for "push"-virkemiddel ligger i den fysiske planlægning. Ganske vist er det ikke muligt at tvinge en virksomhed til at lokalisere sig på bestemte arealer, men det er muligt at begrænse udbudet af mulige arealer for lokalisering. Imidlertid benyttes dette virkemiddel i mange tilfælde slet ikke - tværtimod er arealudlæggene til erhverv fra kommunernes (og amternes) side meget store i forhold til de kommende års forventede udvikling (Hartoft-Nielsen, Andersen og Overgård, 2000), og ibrugtagning er sjældent prioriteret, hverken indbyrdes mellem de nye områder eller i forhold til eksisterende områder. Det kan dels være begrundet i, at kommunerne ønsker at have flere forskellige typer af erhvervsareal til rådighed, dels at der formentlig er tale om en konkurrencesituation mellem kommuner, hvor et bredt udbud af erhvervsområder generelt ses som en mulighed for at tiltrække virksomheder.

Den mest restriktive politik finder man i kommuner, som har et aktivt erhvervsliv, og derfor ikke er så pressede. Der findes eksempler på, at kommunerne "sorterer" i de virksomheder, som de ønsker lokaliseret i deres kommune, og dermed spiller en aktiv rolle i forhold til virksomhedernes lokalisering.

Boks 21: Specialiseret erhvervspolitik - Ballerup

I Ballerup Kommune satser man på medico- og IT-virksomheder, hvilket betyder, at der ikke ønskes lokalisering af virksomheder med andre profiler.

Hensigten er, at en virksomhed, der lokaliserer sig i kommunen, kender sin nabo og ved, at det vil være en lignende virksomhed, de får som nabo, selvom grunden ikke er bebygget og udlejet.

Ballerup Kommune søger at henvise andre virksomhedstyper til lokalisering i andre kommuner. Kommunerne i Frederikssundsregionen samarbejder for at fremme en specialiseret erhvervs- og lokaliseringspolitik.

Kilde: Interview, Ballerup Kommune.

Eftersom kommunerne tilsyneladende ikke udnytter de eksisterende muligheder særlig godt, er der næppe behov for at give kommunerne bedre muligheder for regulering, men nærmere at stille statslige krav til en mere omhyggelig kommunal planlægning. I kapitlet om den fysiske planlægning er der nævnt forskellige muligheder for, at staten kan stille yderligere krav til kommunerne om planlægning i form af eksplicitte krav i planloven eller i et landsplandirektiv. En blødere mulighed vil være eksempelprojekter, erfaringsformidling, vejledninger og kursusvirksomhed.

3.3.2 Økonomiske incitament

Et af problemerne med at få ligestillet attraktiviteten af ældre og nye erhvervsområder som lokaliseringsmulighed er den økonomiske ulighed mellem lokaliseringsmuligheder i de to typer af områder. I afsnittet om "pull"-virkemidler er der nævnt en række problemer, der begrænser de ældre er-

hvervsområdets attraktivitet, og nogle muligheder for at hæve attraktiviteten er beskrevet.

En anden mulighed for at øge de ældre erhvervsområdets relative attraktivitet er at gøre lokalisering på nyt erhvervsareal mindre økonomisk attraktivt, f.eks. ved at de samfundsmæssige og miljømæssige omkostninger ved en sådan lokalisering internaliseres i prisen for lokalisering gennem afgifter. Sådanne afgifter kunne enten rettes mod amter og kommuner (som er ansvarlige for arealudlæggene) eller direkte mod virksomhederne (som er beslutende om lokaliseringen).

Nedenfor er tanken om en sådan afgift beskrevet skitse-mæssigt. Det skal understreges, at der - os bekendt - ikke findes nogle eksempler på, at dette er forsøgt, og at ideerne ikke er vurderet med hensyn til samfundsøkonomiske eller juridiske konsekvenser.

En internalisering af omkostninger ved lokalisering på bar mark kan tage udgangspunkt i, at areal - eller landbrugsjord - kan betragtes som en ressource på lige fod med luft og vand. Når et areal én gang er overført fra landzone til byzone tilbageføres det sjældent, og når det først er bebygget, er det erfaringsmæssigt endog meget vanskeligt at tilbageføre det til landbrugsjord. Inddragelse af nyt areal til byformål kan derfor betragtes som indhug i en ikke-fornybar ressource, mens genanvendelse af areal kan betragtes på lige fod med genbrug af andre ressourcer.

I lighed med de grønne afgifter kunne der derfor tænkes en grøn afgift på jord overført fra landzone til byzone eller en grøn afgift på det første byggeri på bar mark. Den første type ville rette sig mod kommuner, den anden direkte mod virksomheder.

En afgift på kommunernes overførsel af areal fra landzone til byzone burde i givet fald suppleres med en præmie for tilbageførsel af jord fra byzone til landzone. Det er ellers tvivlsomt, hvilken effekt det vil have, da der allerede er store arealer reserveret til byudvikling. Der er således "byjord på lager" til mange år, som jo ikke vil være omfattet af en afgift.

En lokaliseringsskatter rettet direkte mod virksomhederne ville gøre det relativt dyrere at lokalisere sig på nyt byareal frem for eksisterende areal i erhvervsområder. Det kunne f.eks. gøres ved, at der skulle betales et beløb pr. m² grundareal i en årrække. Det ville være naturligt, at en sådan afgift blev akkumuleret i en fond til udvikling af ældre erhvervsområder. På den måde ville afgiften blive tilbageført til erhvervet, og det ville være muligt for virksomhederne at undgå afgiften ved at vælge en lokalisering i eksisterende byområder. Der kunne eventuelt differentieres mellem virksomhedstyper, således at afgiften rettede sig mod virksomheder, der kunne ligge i mere bymæssige omgivelser (kontorer m.v.), mens f.eks. transport- og lagervirksomhed kunne fritages. I hovedstadsområdet kunne en afgift knyttes til stationsnærhedspolitikken.

Som sagt har det ikke været muligt for os at vurdere, hvilken belastning en sådan afgift ville have på virksomhedernes konkurrenceevne, hvilken betydning det ville få for prisdannelse på nyt og eksisterende areal, hvad det ville betyde for konkurrencen mellem forskellige kommuner med forskelligt udbud af eksisterende og nyudlagt erhvervsareal, eller hvor mange penge, der i givet fald kunne akkumuleres i en fond. Hvis udvalget ønsker at arbejde med sådanne midler, bør der foretages en konsekvensvurdering og vurdering af nytteværdi for samfundet.

I den sammenhæng kan der være behov for at skabe en bedre erhvervsregistrering - og klassificering - således at den i større omfang har sammenhæng med, hvilken påvirkning virksomheden har på omgivelserne.

3.3.3 Pull og push – i sammenhæng

Pull- og push-virkemidler bør supplere hinanden og være en del af en samlet pakke i forhold til fremme af fornyelse og omdannelse af ældre erhvervsområder.

Mens pull-virkemidler, der gør lokalisering på ældre erhvervsområder mere attraktiv, kan stå alene, bør push-virkemidler i alle tilfælde suppleres af en forbedring af mulighederne for at lokalisere virksomheder på ældre erhvervsområder.

Ligeledes må der tages udgangspunkt i en vurdering af midlerne i forhold til nogle konkrete kommuner, således at midlernes relevans og anvendelighed bliver vurderet på grundlag af den store variation, der er mellem landets kommuner. Eventuelt kunne der gennemføres konkrete forsøg i en række udvalgte kommuner.

4. Erhverv og byfornyelse

Dette kapitel omhandler de danske sanerings- og byfornyelseslove. Formålet er dels at undersøge, i hvilket omfang byfornyelsen omfatter erhverv, dels om erfaringer og virkemidler fra byfornyelsesindsatsen kan give inspiration til indsatser i forhold til genanvendelse af ældre erhvervsområder.

I sit udgangspunkt er fornyelse af ældre erhvervsområder meget anderledes end fornyelse af boligområder, hvilket skyldes, at hovedsigtet med sanerings- og byfornyelsesindsatsen har drejet sig om boligforbedringer, og kun i mindre omfang har ført til ændret anvendelse af de fornyede områder. Omdannelsen af ældre erhvervsområder kræver ofte en mere radikal indsats, hvor bygninger skal rives ned, og grundene renses for forurening. Samtidigt skal fornyelsen kunne opfylde de krav, som stilles af nutidens erhverv eller af andre nye funktioner på arealet, som f.eks. boliger.

På den anden side repræsenterer byfornyelsesloven mange epoker og erfaringer med omdannelse af byområder. Ikke mindst de senere års erfaringer kan være af værdi for fornyelse eller omdannelse af ældre erhvervsområder, særligt de mere helhedsorienterede og strategiske indsatser. Derudover kan byfornyelseslovgivningen og de økonomiske virkemidler, den gør brug af på en række konkrete områder, være bud på metoder til fornyelse af ældre erhvervsområder.

Sanering og senere byfornyelse har gennem årene fået tildelt meget store offentlige midler. Dette har haft en sundhedsmæssig og boligsocial baggrund, der har legitimeret de store offentlige investeringer. Det er ikke realistisk, at en mere offensiv politik omkring fornyelse af ældre erhvervsområder fører til en lignende ekstensiv brug af offentlige midler, men mindre, ”nålestikprægede” indsatser er en mulighed, der er værd at overveje.

I det følgende vil sanerings- og byfornyelseslovens historie blive gennemgået med hovedvægten lagt på den nuværende lovgivning efterfulgt af en vurdering af, om nogle af byfornyelseslovens metoder og virkemidler kunne anvendes ved fornyelsen af ældre erhvervsområder.

4.1 Sanerings- og byfornyelseslovenes historie

Den nuværende byfornyelseslovs historie kan føres tilbage til den tidligste saneringslov fra 1939, hvis hensigt var at fjerne slumbebyggelser fra forrige århundreder. Loven blev til efter længere tids offentlig debat om slumkvarterer, ikke mindst i København. Loven er siden blevet revideret mange gange og har beskrevet en udvikling, hvor den til at starte med var rettet mod bekæmpelse af usunde boliger via kondemneringer og totalsaneringer, siden bevægede den sig over mod at skabe tidssvarende boliger gennem modernisering af ældre brokvarterbebyggelser, for på nuværende tidspunkt i sti-

gende grad at omhandle en bredere indsats, indeholdende mange elementer i et arbejde for at skabe mere velfungerende by- og boligområder.

Hovedparten af de offentlige midler til byfornyelse er brugt til forbedringer af boliger, ikke mindst i perioden fra 1982 og fremefter. Men lige fra starten er midlerne tillige blevet anvendt i en proces til en bredere bymæssig indsats. Dette er dels sket gennem totalsaneringer og dels via samlede saneringsplaner for større områder, som f.eks. Nørrebro og Vesterbro.

Selvom hovedparten af midlerne er blevet brugt til boligforbedringer, har indsatsen i de ældste bydele ofte ført til ændret anvendelse af de arealer, der var omfattet af sanering. Saneringerne i de mest centralt beliggende bydele har ofte ført til, at der efterfølgende er blevet opført kontorer og indkøbscentre med tilhørende parkeringsfaciliteter. Dette gælder til dels i København, men i endnu større grad i provinsbyerne, hvor bykernens gamle rolle som forretningscenter har gjort det vanskeligt at gennemføre en bolig- og bevaringsorienteret byfornyelse (Larsen, 1981).

Andre steder har sanerings- og byfornyelsesindsatser ført til, at områder med en blandet udnyttelse, eller med mange forretninger og baggårdserhverv, er blevet til rene beboelsesområder, da man ikke har ønsket at bibeholde erhvervene i forbindelse med sanering af bygninger og gårdanlæg. Lovgivningen har givet mulighed for at ekspropriere samt kompensere erhvervene i forbindelse med de omkostninger, de har ved at flytte, hvilket har gjort det mere simpelt at gennemføre saneringer og gårdrydninger.

Så selvom lovgivningen ikke er rettet mod erhverv og erhvervsområder, har den alligevel haft betydning i forhold til at øge andelen af erhverv (kontorer og forretninger) i de mest centrale bydele og reducere andelen i de mindre centrale bydele.

4.1.1 Saneringsloven

Byfornyelseslovgivningens historie startede som nævnt med saneringsloven fra 1939, som gav mulighed for ekspropriation og kondemnering af boliger og også indeholdt regler for tildeling af statsstøtte i forbindelse med totalsaneringer. Det første område i København, der blev saneret efter denne lov, var området Adelgade-Borgergade. Der var tale om totalsaneringer, hvor nogle af byens ringeste boliger blev kondemneret og nedrevet. Loven rettede sig udelukkende mod denne type af saneringer, og i alt lykkedes det at fjerne 119 ejendomme i Adelgade-Borgergade-kvarteret, før krigen satte en stopper for dette arbejde. Arbejdet blev først genoptaget i 1954. Tidligere havde man kun kunnet gennemføre ekspropriation til særlige formål, f.eks. i forhold til vejgennemføringer og ikke af boliger (Rasmussen, 1994). Derfor blev tidligere saneringer altid sammenkædet med gadegennembrudsplaner. Bremerholmlinien i det nærliggende kvarter er et eksempel på en sådan sanering.

I Adelgade-Borgergade-området lå tidligere mange værksteder og småvirksomheder, og såvel for disse som for de oprindelige beboere, førte saneringen til, at de måtte flytte til andre områder, så der kunne opføres nye store boliger på de tilbageværende tomter.

Saneringslovenes hovedmotiv fra 1939 og helt frem til 1982 var at fjerne slumbebyggelser og skabe bedre byer og boliger, og det skete i stort omfang som totalsaneringer, men allerede fra 1959 skabte loven bedre muligheder for bevaring af eksisterende boliger, blandt andet som følge af de store omkostninger, der var ved totalsaneringer, og den meget store boligmangel, hvor nybyggeriet ikke kunne følge med.

I 1969 blev loven fornyet på baggrund af, at saneringen af byområder gik alt for langsomt, hvilket blandt andet skyldtes, at byggeaktiviteten og kommunernes planlægning var koncentreret om væksten i byernes periferi. Loven havde ikke været nok incitament for sanering i kommunerne, trods den var blevet forbedret i 1959, således at saneringstabet blev ligeligt fordelt mellem stat og kommune. I perioden fra 1939-1970 var der kun blevet saneret 5.000 boliger i hele landet, hvoraf 3.000 var beliggende i København. Med den nye lov, der blev kaldt "verdens bedste saneringslov", blev der afsat en ramme på 40 mio. kr. årligt, hvoraf 10 mio. kr. var til tilskud og 30 mio. kr. til lån. Senere blev rammen hævet til 77 mio. kr. og i 1979 til 464 mio. kr.

Den nye lov åbnede op for storsaneringer, og alle kommuner med over 25.000 indbyggere skulle udarbejde oversigts- og tidsfølgeplaner for saneringsopgaver. Den nye lov muliggjorde, at kommunerne kunne benytte saneringsselskaber til dette arbejde. Saneringsselskaberne var et middel til at fremme saneringen, og selskaberne kunne derfor tage initiativ til udarbejdelse og vedtagelse af saneringsplaner, hvilket dog reelt ikke førte til noget uden et samarbejde med kommunen. Loven skabte grundlag for etablering af tre saneringsselskaber: Grundejernernes Saneringsselskab, Det almennyttige Saneringsselskab og Det københavnske Saneringsselskab, som alle siden har haft en stor betydning for saneringen og byfornyelsen. De var ejet af interesseorganisationer inden for boligområdet, godkendt af Boligministeriet, og skulle arbejde på nonprofit basis med sanering.

Den nye lovgivning øgede interessen for saneringer, men helt frem til midten af 70'erne blev rammen stadig ikke fuldt udnyttet. Med faldet i nybyggeriet øgedes interessen for sanering, og de stigende byggeomkostninger gjorde, at rammen fra 1976 blev fuldt udnyttet, hvilket den har været siden.

4.1.2 Byfornyelsesloven

Med lov om byfornyelse og boligforbedring fra 1982 skete der et skift fra sanering til byfornyelse. Saneringen var i meget høj grad blevet betragtet som en engangsopgave, hvor de værste og mest sundhedsfarlige boliger skulle fjernes og fornyes. Men antallet af boliger med behov for fornyelse voksede. Allerede i 1945 havde man opgjort antallet til 100.000 - 150.000 boliger i hele landet, og i slutningen af 60'erne blev behovet for moderniseringer og byfornyelse opgjort til 400.000 boliger. Baggrunden for den øgning var dels en forslumning af private udlejningsejendomme, dels at minimumsstandarderne voksede for en boligs indretning og installationer. Forslumningen skyldtes manglende incitament for de private udlejere til at vedligeholde og investere i deres ejendomme, blandt andet som en følge af huslejestoppet fra 1939.

Med den nye lov blev ansvaret for planlægningen og udførelsen af byfornyelsen lagt ud til kommunerne, således at byfornyelsen skete i sammenhæng med den øvrige planlægning, ikke mindst planloven. Loven indeholdt to typer af byfornyelsesbeslutninger. En, der omhandlede hele byområder, og en anden, der omhandlede boligforbedringer, der typisk rettede sig mod en eller flere ejendomme. Loven afspejlede tillige en voksende modstand mod totalsanering og et krav om større inddragelse af beboerne i byfornyelsesprocessen. Dette var blandt andet en følge af den modstand, der havde været mod saneringen af Nørrebro, og hvor der var blevet rejst kritik af, at saneringen ikke kom områdets beboere til gode og i for høj grad nedrev huse, der godt kunne være blevet moderniseret. Saneringsselskaberne skiftede navn til byfornyelsesselskaber med den nye lov og blev nu konsulenter for kommunen, ved at de kunne engageres som private rådgivere med 50% refusion fra staten.

Samtidigt blev den statslige ramme til byfornyelse forøget til det dobbelte, og byfornyelsen blev i stigende omfang betragtet som et samfundsøkonomisk middel i lighed med nybyggeriet, der skulle øge beskæftigelsen, men som sammenlignet med nybyggeri var en mindre råstofkrævende og en mindre importtung økonomisk aktivitet.

Indtil 1993 var den statslige ramme til byfornyelse stigende og nåede i 1993 et beløb på 3,4 mia. kr. I samme periode udviklede omkostningerne til byfornyelse sig således, at omkostningerne til den tunge byfornyelse i de dyreste ejendomme nåede et lige så højt niveau pr. m² som omkostningerne til nybyggeri på bar mark. Den statslige ramme til byfornyelse var ikke tilstrækkelig til at kunne følge med det behov, der var for boligforbedringer. Der blev derfor i 1992 igangsat forsøg med "privat byfornyelse", hvor der blev givet offentlige tilskud til boligforbedringer med mulighed for huslejestigninger, og hvor ejer og lejer initierede og styrede indsatsen. Dette var en mindre bureaukratisk metode til gennemførelse af boligforbedringer, hvilket skulle fremme en større privat finansiering af byfornyelsen og øge renoveringstakten. Beslutningen om "privat byfornyelse" blev fra 1996 en permanent ordning.

4.2 Den nuværende byfornyelseslov (Loven fra 1998)

Virkningerne af den nye lov kendes knap nok endnu, men der er generelt tale om en lov, der reproducerer dele af den tidligere gældende lov, men som samtidig er tilført nogle nye elementer.

I en vejledning om loven fra By og Boligministeriet (By- og Boligministeriet, 1998) beskrives hensigten med den nye lov som at give mulighed for, at byfornyelsen kommer til at fungere som fremtidens centrale redskaber ved gennemførelse af en bred, helhedsorienteret bypolitik.

Baggrunden for den mere helhedsorienterede indfaldsvinkel til byerne er et væsentligt fald i antallet af boliger med installationsmangler som centralvarme, toilet og bad, samt et stigende behov for en ny type af byfornyelse,

der sigter bredere. Der bliver i den sammenhæng i vejledningen nævnt en indsats, der forbedrer de generelle levevilkår og byens kvaliteter, hvilket f.eks. kan være boligen, friarealerne, byens rum og socialt orienterede indsatser. Loven retter sig mod indsatser i forhold til byen og dens borgere og ikke alene mod boligen og føjer sig dermed ind i den generelle historiske tendens, som lovgivningen på dette område har fulgt lige siden dens start. Startende med den snævre indsats i forhold til sundhedsfarlige og dårlige boliger, til at blive en bredere indsats socialt og bymæssigt. Erhverv og erhvervsområderne er i forhold til loven stadig ikke en del af byen og indgår ikke som en integreret del af loven. Der er stadig mere bolig end by i byfornyelsesloven.

4.2.1 Fem slags byfornyelsesbeslutninger

Loven indeholder fem typer af beslutninger, som kan anvendes af kommunerne i forhold til gennemførelse af byfornyelse: Helhedsorienteret byfornyelse, Bygningsfornyelse, Aftalt boligforbedring, Bygningsforbedringsudvalg samt Boligtilsyn og kondemnering.

Helhedsorienteret byfornyelse

Den helhedsorienterede byfornyelse er et middel til at skabe mere velfungerende byområder og forbedre de generelle levevilkår. De problemer, som midlerne skal bidrage til at løse, kan være bygningsmæssige, boligsociale, kulturelle og trafikale. Rammen til denne type af indsatser er i 2000 150 mio. kr., hvoraf der gives 50% refusion til programudarbejdelse, beboerinddragelse og etablering af lokale forsamlings- og aktivitetscentre og 20% refusion af udgifter til torve, pladser, opholdsarealer, kulturelle, boligsociale, byøkologiske eller trafikale foranstaltninger.

For at få andel i midlerne skal kommunen udarbejde et byfornyelsesprogram med en beskrivelse af området med dets ressourcer og problemer samt en handlings- og tidsplan for indsatsen. Den samlede tildeling kan højst udgøre en investeringsramme på 10 mio. kr., og for at opnå offentlig støtte skal beslutningen være gennemført senest 5 år efter vedtagelsen.

Beslutningen kan vedrøre områder med erhverv, men kan ikke i sin nuværende form bruges i forhold til rene erhvervsområder, da den skal rette sig mod at gøre boligområder bedre og mere velfungerende.

Midlerne til denne type indsatser er relativt små, og rent geografisk er de områder, hvor midler er blevet tildelt, også relativt små. I sammenligning har f.eks. de byfornyelsesindsatser, der er gennemført i København på Nørrebro og Vesterbro, været langt større og mere langvarige processer.

Bygningsfornyelse

Bygningsfornyelse afløser de tidligere byfornyelsesbeslutninger og boligforbedringsbeslutninger. Bygningsfornyelse kan anvendes til nedslidte boliger/bygninger, til friarealforbedringer samt til nedrivning og nybyggeri.

Selvom antallet af boliger med installationsmangler er blevet reduceret kraftigt siden 1980, er der stadig et meget stort antal boliger med installations-

mangler. Hvor der i 1980 var knap 400.000 boliger med installationsmangler, er der her ved årtusindeskiftet ca. 200.000, hvoraf hovedparten ligger i Københavns og Frederiksberg kommuner. En betydelig del af ressourcerne vil derfor fortsat gå til denne type byfornyelse.

Antallet af boliger med installationsmangler

	1980	1985	1990	1995	1999
Boliger med mangler	424.000	377.000	326.000	256.000	208.000
- heraf opført før 1950	381.000	333.000	288.000	250.000	202.000

Kilde: Danmarks Statistik. Befolkning og valg. (Citeret fra By- og Boligministeriets koncernrapport 1998.)

Den traditionelle byfornyelse er den mest omkostningstunge, da det typisk drejer sig om investeringer i badeværelser, centralvarmeanlæg, tag- og vinduesudskiftninger, isoleringsarbejder og generelle vedligeholdelsesarbejder samt gårdsaneringer. Dertil kommer kompensation i forbindelse med nedrivninger og opførsel af nye bygninger samt mulighed for at opføre nybyggeri med finansiering efter regler om byfornyelse.

Der er med den nye lov åbnet for, at kommuner selv kan prioritere, hvilke bygninger og områder der skal fornyes, og at tildelingen af midler ikke alene er bestemt af, at det er de bygninger og de områder, hvor den fysiske tilstand er værst, men at der f.eks. også kan tages hensyn til sociale forhold.

Derudover er reglerne for støtteberettigede nedrivninger blevet præciseret, således at der kun kan ske nedrivninger begrundet i bygningernes fysiske mangelfulde tilstand eller af hensyn til lys og luft for omkringliggende boliger.

Aftalt boligforbedring (privat byfornyelse)

Rammen til boligforbedringer er blevet betydeligt reduceret gennem de senere år, og midler til privat byfornyelse eller aftalt boligforbedring er blevet en del af byfornylesloven, da man stadig ønsker at stimulere anvendelsen af private midler til boligforbedringer.

Tidligere var det en selvstændig lov. Hensigten med at gøre den til en del af byfornylesloven er, at give kommunerne bedre mulighed for at gøre den private byfornyelse til en del af byfornylesplanlægningen.

Generelt er aftalt boligforbedring en mere enkel metode til tildeling af offentlige midler til boligforbedringer, som har et betydelig lavere støtteelement end beslutningen om bygningsfornyelse.

Bygningsforbedringsudvalg

Kommunen har mulighed for at nedsætte bygningsforbedringsudvalg, hvis opgave fortrinsvis er at sikre udvendig istandsættelse af fredede og bevaringsværdige beboelsesbygninger. Det er muligt at opnå kommunal og statslig støtte til 2/3 af udgifterne i forbindelse med sådanne istandsættelser. Støtten ydes som rente- og afdragsfrie lån med pant i den renoverede ejendom.

Boligtilsyn og kondemnering

Lovgivningen giver stadig mulighed for kondemnering, hvis beboelses- og opholdsrum ikke opfylder en række minimumskrav i forhold til sundhedsmæssige forhold. Antallet af sager vedrørende kondemneringer har igennem 90'erne været meget begrænsede og faldende.

Ved kondemnering kan kommunen give ejeren påbud om at nedrive ejendommen. Kondemnering giver ikke adgang til erstatning, men nedrivning giver adgang til erstatning, hvis der foretages ekspropriation, eller kommunen overtager ejendommen.

4.2.2 Byfornyelsesloven i øvrigt

Ud over at loven giver mulighed for disse fem former for byfornyelsesbeslutninger, er der også mulighed for økonomisk støtte fra staten i forbindelse med en række andre udgifter i forbindelse med byfornyelsesprocessen. Således kan kommunen få refunderet 50% af omkostningerne til f.eks. ekspropriation, etablering af fælles friarealer, tilvejebringelse af erstatningsboliger, rådgivers informations- og administrationsudgifter, ombygningstab og nedrivning. Som nærmere omtalt nedenfor kan der også gives tilskud til fornyelse af erhvervsejendomme og rådgivning i forbindelse med byfornyelsen.

Fornyelse af erhvervsejendomme til boliger

Loven giver mulighed for tilskud til ombygning af egnede erhvervsbygninger til boliger, hvilket er særdeles relevant i forhold til udnyttelsen af ældre erhvervsarealer til blandede formål. Kravet er, at erhvervet er nedlagt, og at genanvendelse til erhvervsformål må anses for udelukket. Dertil kommer, at ejendommen skønnes egnet til at blive ombygget til boliger inden for en økonomisk acceptabel ramme.

Der er flere eksempler på denne type af bygningsfornyelse:

- Erhvervsområdet omkring Glasvej i Odense er et eksempel på et større område, hvor en række erhvervsejendomme blev ændret til beboelse. Fornyelsen skete tillige med midler fra en særlig pulje - projekt renovering - der igangsatte en række forsøg i midten af 90'erne, samt midler fra EU.
- I Sakskøbing er statshavnen nedlagt, og der er tildelt byfornyelsesmidler til en ombygning af en stor kornsilo til boliger, jf. boks 18. Der blev tillige tildelt forsøgsmidler til denne ombygning.

Tilskud til rådgivning

Loven giver kommunerne mulighed for at benytte byfornyelsesselskaber og andre rådgivere. Udgifterne refunderes på linie med en række andre udgifter med 50% af staten. Dette gør det særdeles attraktivt for kommunerne at benytte rådgivere, og kun meget få kommuner gennemfører byfornyelsen uden inddragelse af rådgivere. Hovedparten af rådgivningen forestås af byfornyelsesselskaber, selv om byfornyelsesloven af flere omgange er blevet liberaliseret, således at kommunerne også kan anvende private rådgivere på lige fod med byfornyelsesselskaber. Det skyldes formentlig, at byfornyelsesselskaberne har kompetence på alle de områder, der er relevante i forbindelse med byfornyelse. Det drejer sig om faglig og juridisk viden med hensyn

til fornyelse af boliger, juridisk kompetence i forhold til forhandling med ejere, beboere og erhverv, erfaringer med administration af ejendomme og genhusning, m.m.

4.2.3 Kvarterløft og bypulje

I de seneste år er igangsat forsøg med kvarterløft, som middel til at styrke og forbedre kvarterer eller større byområder. Kvarterløft hører ind under den offentlige ramme til byfornyelse og består af en samlet indsats i et større byområde. I alt er der udvalgt 7 byområder i større danske byer på baggrund af ansøgninger fra en række kommuner.

Hensigten med kvarterløft er, som navnet siger, at styrke de udvalgte byområders kvaliteter. Dette skal ske gennem en helhedsorienteret indsats, hvor borgerinddragelse og udvikling af partnerskaber med offentlige og private parter skal bruges til at definere og realisere indsatsen i de pågældende områder. Baggrunden for igangsættelsen af disse forsøg er erfaringer fra byfornyelsen af større byområder samt erfaringer fra internationale samarbejdsprojekter initieret af EU.

I forbindelse med forsøgene er der oprettet kvarterløftsekretariater eller kvartercentre i de pågældende områder med en fast stab af personer, som står for koordinationen. Indsatsen i forbindelse med disse projekter er meget bred og handler om sociale, kulturelle og miljømæssige indsatser ud over de mere traditionelle byfornyelseselementer. Hovedparten af midlerne i forbindelse med kvarterløft forventes imidlertid at blive brugt på traditionel byfornyelse, hvilket vil sige forbedringer af boliger og friarealer, da det er den mest omkostningsbelastende del.

I 1999 oprettede By- og Boligministeriet en pulje til igangsættelse af forskellige typer af bypolitiske projekter og indsatser. Bypuljen, som den kaldes, er på 96 mio. kr. over en 4-årig periode og uddeles på baggrund af ansøgninger fra landets kommuner. Midlerne ønskes anvendt til indsatser, der kan øge byernes kvaliteter og livskvaliteten i dem. Der lægges op til en meget bred anvendelse af disse midler og til mange typer af projekter. Puljen kan være relevant i forhold til indsatser med henblik på fornyelse af erhvervsområder, men midlerne er relativt begrænsede.

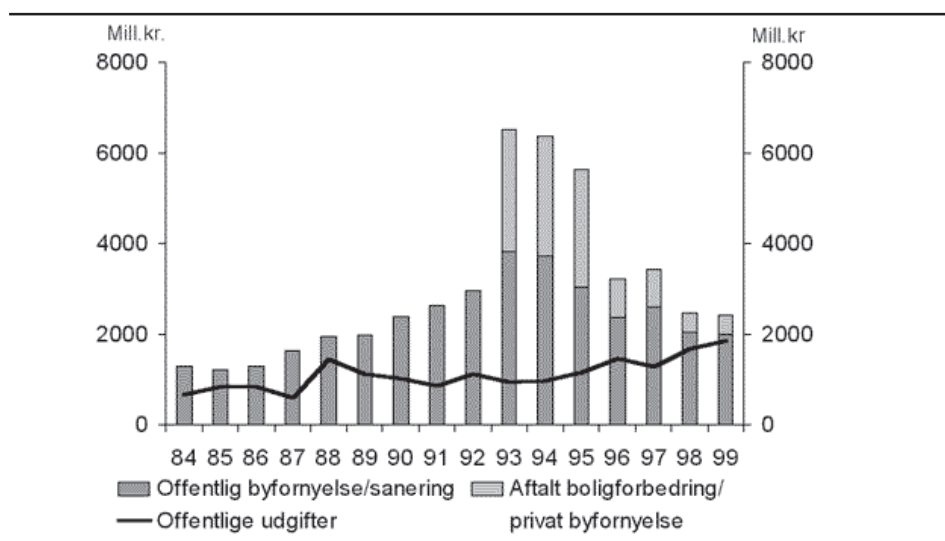
4.3 Byfornyelsesrammen og dens fordeling

Af figuren over den økonomiske ramme for sanering og byfornyelse fremgår det, at rammen er vokset dramatisk gennem årene, men man skal i den sammenhæng være opmærksom på, at tallene ikke er opgivet i faste priser, men afspejler inflationen, hvilket gør, at rammen var nogenlunde konstant frem til 1980, hvorefter den steg 2½ gang frem til 1985. Herefter faldt den igen for endelig at stige frem til midten af 90'erne, for siden at falde igen.

Rammen er ikke et udtryk for statens tilskud til byfornyelse, men udgør en ramme for det samlede omfang af midler til offentlig byfornyelse og består af midler fra staten, kommuner og ejer/lejer. Fordelingen af omkostninger-

ne mellem de forskellige parter afhænger af de enkelte byfornyelsessager og de omkostninger, der er forbundet med istandsættelsen og moderniseringen af ejendommene.

Nedenstående figur viser rammen for offentlig byfornyelse frem til i dag, og hvor stor en andel der har været offentlige udgifter eller tilskud til byfornyelsen. Statens finansieringsdel af rammen har været stigende i de senere år og er estimeret til at udgøre 80% i 1998, ifølge en analyse fra Finansministeriet (Finansministeriet, 1999). Dette forklares med, at de kommunale beslutninger vedrørende byfornyelse har øget den andel, der finansieres af staten. Derudover har forsøg med kvarterløft også øget de offentlige udgifter.



Kilde: Mere effektiv byfornyelse: En budgetanalyse. Finansministeriet 1999.

Fordelingen af rammen på landets kommuner foretages af By- og Boligministeriet med udgangspunkt i en objektiv vurdering af de ældre boligernes standard, hvilket drejer sig om installationsmangler, størrelse, bebyggelsesprocent, m.m.

Fordelingen af investeringsrammen for offentlig byfornyelse i perioden fra 1900 – 1998.

Københavns Kommune	47%
Magistratskommuner (4)	21%
Større bykommuner (33)	20%
Øvrige kommuner (237)	13%
I alt	101%

Derudover sker der, ifølge lov om udligning, en overførsel af midler mellem kommunerne. Dette medfører f.eks. for Københavns Kommune, at en meget stor del af de kommunale udgifter i forbindelse med byfornyelse bliver udlignet mellem kommunerne i hovedstadsregionen.

Ud over at der sker en fordeling af rammen regionalt, bliver rammen også fordelt på de forskellige beslutningstyper. For 1999 er rammens fordeling på de forskellige områder følgende:

Offentlig byfornyelse i alt 2.000 mio. kr. fordelt således:

- Bygningsfornyelse (1.637 mio. kr.)
- Forsøg (203 mio. kr.)
- Helhedsorienteret byfornyelse (125 mio. kr.)
- Bygningsforbedringsudvalget (3 mio. kr.)
- Reserveret til andre formål (32 mio. kr.)

Hertil kommer en ramme til aftalt boligforbedring på 400 mio. kr. samt bypuljen på 24 mio. kr. pr. år over fire år. Med den nye finanslov er der blevet afsat midler til flere kvarterløftindsatser, og midler til bypuljen er blevet fordoblet.

4.4 Erhverv i byfornyelsesområder

Det er tidligere i kapitlet nævnt, at byfornyelsesindsatsen har resulteret i, at erhvervene er blevet presset ud af byfornyelsesområderne med undtagelse af den sanering og byfornyelse, der er foregået i de mest centralt beliggende byområder. Ifølge By- og Boligministeriet (By- og Boligministeriet, 1999) er der i perioden 1992-1998 blevet nedrevet 143.000 m² erhvervsareal efter den tidligere og nugældende byfornyelseslov.

Baggrunden for denne udvikling er blandt andet, at der i forbindelse med gårdsanering er blevet nedrevet en række bag- og mellemhuse og andre erhvervsbygninger. Selvom der ofte har været målsætninger og enighed om at bevare erhvervene i byfornyelsesområder, er der alligevel sket nedrivninger af erhvervsjendomme og nedlæggelse af erhvervslejemål. Ofte har erhvervene ikke været forenelige med beboernes ønsker, eller erhvervene har ikke ønsket at flytte tilbage efter en renovering. Se boksen om erhvervsundersøgelse på Vesterbro.

Boks 22: Erhvervsundersøgelse på Vesterbro

I perioden fra 1982 til 1990 forsvandt 43 af 49 fremstillingsvirksomheder på Vesterbro, og også inden for byggehåndværket har der i samme periode været en stor afgang. Med henblik på at kortlægge årsagerne til denne udvikling blev der foretaget flere undersøgelser. Den seneste fra 1992, gennemført af Annette Møller, har undersøgt årsagen blandt 41 fremstillings- og håndværksvirksomheder. Undersøgelsen blev finansieret af Grundejernes Investeringsfond, Byfornyelsesselskabet København og SBS-Byfornyelse, da de netop gerne ville have et indblik i baggrunden for virksomhedernes forsvinden.

Undersøgelsen viste, at der er mange forskellige årsager til, at virksomhederne flytter eller lukker, men også at den offentlige byfornyelse kun har en meget lille del af ansvaret for, at virksomhederne forsvinder.

Den generelle erhvervsudvikling har betydelig mere forklaringsværdi, og da byfornyelsesindsatsen netop har foregået i områder, der i forvejen er omfattet af en omdannelse, drejer indsatsen sig i højere grad om at sikre plads til de nye typer af erhverv, der vil efterspørge erhvervslejemål i byfornyelsesområder. Dette er ikke en indsats, der er prioriteret i forhold til byfornyelsesloven, men skal sikres gennem kommuneplanlægningen, erhvervsfremmeindsatser og de virkemidler, der i øvrigt eksisterer i forhold til erhvervsudvikling.

Kilde: Møller, 1992

I nogle tilfælde er der blevet ydet særlige indsatser for at bevare erhverv, enten i eksisterende bebyggelse eller i særlige bygninger i kvarteret. Men det har været vanskeligt, og er ikke altid lykkedes som forventet (se boks om bevaring af erhverv ved byfornyelse).

Boks 23: Bevaring af erhverv ved byfornyelse – København

Den sorte firkant og håndværkerhuset i Meinungsgade

I forbindelse med den meget omfattende sanering på Nørrebro i 70-80'erne og behovet for genhusning af småerhverv, blev der etableret et håndværkerhus i Meinungsgade. Huset blev etableret med midler fra Lønmodtagernes Dyrtidsfond, men blev ikke nogen succes i forhold til de udsanerede virksomheder. Årsagen var, at huset ikke blev færdigt på det tidspunkt, hvor der var behov for genhusningen, og at det ikke helt opfyldte de behov, som håndværksvirksomhederne havde.

Huset rummer i dag 10 mindre virksomheder. Der er ikke tale om håndværksvirksomheder i traditionel forstand, men om den type virksomheder, som typisk karakteriserer virksomheder på brokvartererne i dag. Dvs. små IT-virksomheder, grafiske virksomheder, fotografer og lignende.

Huset har ikke bidraget til at bevare de tidligere håndværksvirksomheder, men har bidraget til at bevare erhvervsvirksomheder på Nørrebro og har dermed sikret en større funktionsblanding af boliger og erhverv.

Erhverv i Hestestalds-Karreen på Vesterbro

I den overordnede plan for byfornyelsesindsatsen for det Indre Vesterbro er der lagt vægt på at bevare erhverv/sikre erhvervslejemål i forbindelse med byfornyelsen. Ved fornyelsen af Hestestalds-Karreen har der i Karrélaugget (bestående af en repræsentation af udlejere og lejere i karreen), kommunen og byfornyelsesselskabet været enighed om at følge det princip. Trods denne intention lever det endelige resultat ikke helt op til hensigten om at bevare erhverv. To eksempler fra karreen:

I forbindelse med byfornyelsen af en andelsboligforening i karreen blev det besluttet, at bevare erhvervslejemålene i andelsboligforeningens baghuse. Men da den endelige byfornyelsesbeslutning om istandsættelsen af ejendommen var truffet, ønskede andelsboligforeningen alligevel ikke at bevare alle erhvervslejemålene. Baggrunden var, at man syntes, at en mellembygning skyggede for meget. Fortsættelsen af erhvervslejemålene ville resultere i, at der kom køretøjer i gården, og man var usikker på, om man efter en istandsættelse af erhvervslejemålene ville være i stand til at leje lokalerne ud. Så enden på den intention var, at mellembygningen blev revet ned, og erhvervslejemål forsvandt.

En anden erhvervsjendom i den samme karré, der oprindeligt har rummet et malteri, men siden hen er blevet brugt af mindre produktions- og handelsvirksomheder, er bevaret og skal fortsat anvendes til erhverv. I forbindelse med byfornyelsen skal der ske en istandsættelse af tag og fag samt centralvarmesystemet, hvilket vil føre til en husleje-forhøjelse, så det er formodentlig ikke alle af de eksisterende virksomheder, der fortsætter i huset. Fornyelsen af bygningen har dermed også ført til en fornyelse af de erhvervsvirksomheder, der benytter bygningen, hvilket formodentlig er betinget af den forventede huslejestigning og den generelle erhvervsudvikling, hvor fremstillingsvirksomheder flytter væk fra København.

Kilder: Interviews, Københavns Kommune samt Jens Clemmensen, Byfornyelse København.

4.5 Byfornyelsesloven og ældre erhvervsområder

Fornyelse og genanvendelse af ældre erhvervsområder er i stort omfang betinget af økonomiske forhold, og det må forventes, at disse er meget afgørende for investorers og kommunernes engagement i en fornyelse. Dette stiller de ældre erhvervsområder meget forskelligt, afhængigt af deres beliggenhed og omkostninger i forhold til en fornyelse, ligesom kommunerne kan have et meget forskelligt engagement i en fornyelse.

Hvis der fra statslig side ønskes en generelt øget takt i genanvendelse af erhvervsområder, kan det derfor være nødvendigt at gå ind med statslige midler for at fremme en udvikling, ikke mindst i forhold til de områder, der er mest marginaliserede, eller som der er særlige omkostninger ved at forny. Samtidigt kan et større statsligt engagement være med til at højne kvaliteten af fornyelsen, sikre en større koordination regionalt og nationalt af den indsats, der foregår i de forskellige kommuner, samt gøre fornyelsen mindre konjunkturafhængig.

Byfornyelsesindsatsen har især haft fokus på byernes centrale kvarterer og brokvarterbebyggelserne i de større byer. Fornyelsen af ældre erhvervsområder er i sin karakter meget anderledes og drejer sig ikke alene om centralt beliggende industri-, trafik- eller havneområder, men også mange andre typer af erhvervsområder. Områderne har ikke en entydig placering i byerne og har også meget forskellige behov for fornyelse. Udgangspunktet kan dermed være meget forskelligt, ligesom endemålet heller ikke er entydigt, da fornyelsen kan rette sig mod nye former for erhvervsmæssig anvendelse, beboelse eller rekreative formål. Endelig er de bygninger, der ligger i ældre erhvervsområder, af mere forskellig karakter end bygningerne i traditionelle byfornyelsesområder.



Byfornyelsen har bidraget til at fremstillings- og byggevirksomheder er forsvundet fra de tætte bydele. Men den generelle erhvervsudvikling har haft endnu større betydning.

Selvom der er store forskelle imellem fornyelsen af boliger og fornyelsen af ældre erhvervsområder, er der også en række elementer, hvor der er ligheder, og hvor byfornyelseslovens metoder kan virke inspirerende i forhold til fornyelse af ældre erhvervsområder. Det drejer sig dels om, at byfornyelsesindsatsen er blevet bredere og mere strategisk i sit indhold, og med den nye lov er der givet bedre mulighed for, at kommunerne kan bruge loven efter den hensigt. Kvarterløft og bypuljemidler har yderligere skabt grundlag for igangsættelse af udviklingsprocesser med henblik på sådanne mere brede og strategiske indsatser i byområder, der i større omfang end tidligere baserer sig på inddragelse af borgerne og andre interessenter i processen.

Men der er også en række konkrete muligheder for tiltag, som har været en del af byfornyelsen igennem en lang periode, og som i en tilpasset form også kan være af værdi for fornyelsen af ældre erhvervsområder. Nedenfor er beskrevet en række af sådanne konkrete tiltag, hvor man i byfornyelsen for relativt få midler eller blot gennem planlægning af indsatsen opnår at sætte gang i eller smidiggøre en process. Ved byfornyelsen er der ganske vist knyttet yderligere midler til boligforbedring dertil, mens det ved omdannelse af erhvervsområder snarere vil være en forventning om afkast af private investeringer, der driver værket.

4.5.1 Midler til processen og opbygning af kompetence

Fornyelsen af et boligområde eller fornyelsen af erhvervsområder indeholder flere fælles elementer. Der er behov for en registrering og kortlægning af de eksisterende forhold, der er behov for udarbejdelse af lokalplaner og forslag for den fremtidige anvendelse, og der er behov for en indsats i forhold til en realisering af de planer eller den fornyelse, man ønsker iværksat. Ligeledes er der behov for at tage kontakt til en række parter i erhvervsområderne.

I den sammenhæng bør brede og mere strategiske overvejelser indgå som grundlag for fornyelsen af ældre erhvervsområder, da fornyelsen ikke blot er et spørgsmål om at få fjernet nogle bygninger og ryddet op efter tidligere skader for herefter at give plads til nye erhverv og boliger. Indsatsen drejer sig i lige så høj grad om at igangsætte en proces med henblik på at få områdets placering i byen defineret med hensyn til dets fremtidige funktioner og muligheder samt finde de aktører og interessenter, der kan indgå i udviklingen af de ældre erhvervsområder.

De hidtidige erfaringer med fornyelse af ældre erhvervsområder viser, at det kan være vanskeligt for kommunerne at forestå en fornyelse af de ældre erhvervsområder. Det kræver et omfattende kendskab til miljøloven, ligesom der er behov for viden og ekspertise i forhold til at indlede forhandlinger med de tilbageværende erhverv og lodsejere. Ikke mindst i de mindre kommuner, eller i kommuner med få ældre erhvervsområder, kan det være vanskeligt at opbygge en sådan kompetence.

Byfornyelsesloven giver kommuner mulighed for at udarbejde en byfornyelseplan med 50% refusion fra staten. En lignende ordning i forhold til byfornyelsen af ældre erhvervsområder kunne være relevant, dels for at øge kom-

munernes engagement i fornyelsen af ældre erhvervsområder dels som middel til at akkumulere og udvikle en kompetence med hensyn til fornyelse af erhvervsområder hos private rådgivningsfirmaer eller udviklingselskaber.

4.5.2 Midler til området - ekspropriation, byggemodning m.m.

Byfornyelsesloven giver mulighed for at ekspropriere ejendomme til istandsættelse og nedrivning, hvilket gør det muligt at gennemføre gårdsaneringer og fornyelse af større boligområder, uden at enkelte ejendomme eller erhverv kan stå i vejen for en sådan proces. Omkostningerne ved ekspropriation er omfattet af de almindelige betingelser for støtte til byfornyelse, hvilket vil sige, at der gives 50% refusion fra staten. Planloven giver også mulighed for ekspropriation i forbindelse med gennemførelse af lokalplaner, hvilket kan omfatte erhverv og dermed ældre erhvervsarealer og fornyelsen af sådanne. Men omkostningerne ved denne form for ekspropriation giver ikke kommunerne mulighed for statslig refusion. I forbindelse med fornyelse af ældre erhvervsområder kunne en mulighed for en vis statslig refusion være af stor betydning i forhold til at kunne fjerne erhverv, der i forbindelse med en fornyelse har en uhensigtsmæssig placering, jf. kapitel 2.

Et andet indsatsområde kunne være midler til byggemodning i lighed med midler til boligforbedringer, så de ældre erhvervsområder kan fornyes på lige vilkår med byggeri på bar mark. Det vil f.eks. sige midler til nedrivning og oprensning af forurenede grunde samt friarealforbedringer. Dette ville øge kommunernes interesse i at byudvikle på ældre erhvervsarealer frem for bar mark og begrænse byspredningen. En sådan ordning kunne eventuelt indebære, at kommunen skulle reducere de arealer, der er udlagt til erhvervsformål på bar mark, eller der kunne akkumuleres midler via ”grønne afgifter”, eller de kunne gives i form af en undeskudsgaranti. Begge dele er beskrevet i kapitel 3.

4.5.3 Midler til omdannelse/genanvendelse af erhvervsbygninger

Byfornyelsesloven giver mulighed for at ændre erhvervsjendomme til boliger. Kravet er, at erhvervet er nedlagt, og at genanvendelse til erhverv er udelukket. Dermed er det allerede muligt at bruge byfornyelsesmidler til fornyelse af ældre erhvervsjendomme under forudsætning af, at lokalplanen om miljøforhold giver mulighed for, at der kan ligge boliger i erhvervsområdet.

Muligheden for at få tilskud til at ændre eller forny erhvervsbygninger til boliger kunne udvides til også at omfatte en fornyelse til nye typer af erhverv. Dette ville kunne sikre, at eksisterende bygninger i højere grad blev bevaret, og at de prismæssigt var konkurrencedygtige med andre erhvervsbygninger. En sådan mulighed er på nuværende tidspunkt i konflikt med kommunalfuldmagten, jf. afsnittet om kommunalfuldmagten i kapitel 3.

4.5.4 Fordelingen af midlerne nationalt

Hvis der skal ske en offentlig indsats i forhold til at forny ældre erhvervsområder, kan det være hensigtsmæssigt at lave en fordeling af den eventuelle økonomiske ramme, således at midlerne styres i den retning, hvor der er størst behov for midler. Dette vil indebære en kortlægning og prioritering af ældre erhvervsområder i forhold til, hvilke områder der har størst behov ud fra en vurdering af deres fysiske tilstand og mulighederne for en fornyelse ved egen kraft. Eller, at der i lighed med fordelingen af rammen til byfornyelse blev udviklet indikatorer, der relativt objektivt kunne bruges til vurdering af behovet for midler til denne form for fornyelse.

Uanset størrelsen af en eventuel ramme til fornyelse af ældre erhvervsområder, er der behov for, at der sker en prioritering af indsatsen i forhold til de eksisterende ældre erhvervsområder og en præcisering af, hvad indsatsen skal føre frem til.

Områdernes fremtidige funktion og muligheden for at tiltrække private midler i fornyelsen af de ældre erhvervsområder afhænger meget af erhvervsområdets placering i byen, og i hvilken by i landet det er placeret. En vurdering af mål og midler er derfor særdeles påkrævet, og til forskel fra sanerings- og byfornyelsesindsatsen ser det ud, til at problemerne ikke kun eksisterer i de større byer, men at det er et problem, der har en stor regional udbredelse.

5. Ældre erhvervsområder i byudviklingen

I de foregående kapitler er genanvendelse af ældre erhvervsområder belyst gennem beskrivelse og diskussion af regelsæt, barrierer og virkemidler, der har indflydelse på omdannelse og genanvendelse. I dette kapitel diskuteres kort, hvilke byudviklingsperspektiver der er for omdannelse af forskellige typer af erhvervsområder, og hvilke tidsperspektiver man kan lægge på omdannelsesstrategier.

Hovedproblemet, når forladte eller forslummede erhvervsarealer ikke genanvendes til nye funktioner, kan sammenfattes i begrebet ”the doughnut effect” – på dansk kunne man kalde det ”hekseringseffekten”. I sin yderste konsekvens betyder det, at byerne vokser som i en heksering, hvor centrale dele udtyndes og forfalder, mens væksten sker i de ydre byområder med (unødigt) inddragelse af landbrugsjord til byformål og dårlig udnyttelse af byens infrastruktur. Problemerne omkring omdannelse af de ældre erhvervsområder indeholder dele af denne problemstilling.

I Danmark er der ikke tale om nogen egentlig forfaldsproces i de centrale dele af byerne. Der bygges, renoveres og byfornyes i bredeste forstand. Alligevel gør hekseringseffekten sig i et vist omfang gældende, i og med at der i nogle byer er så store arealer til rådighed i ældre erhvervsområder i byernes ældre dele, at der er udbygningsmuligheder til mange års erhvervs- og boligbyggeri, samtidig med at der sker en væsentlig byvækst i byernes yderkanter. I Aalborg har FSL f.eks. beregnet, at omdannelsesområder vil kunne dække arealbehov for kontor- og serviceerhverv imellem 14 og 28 år, samtidig med at der planlægges og sker en vækst i byens periferi. Dette sker til trods, for at Aalborg Kommune har sat fokus på byomdannelsesområder i planlægningen og konkret har igangsat eller støttet omdannelse i enkelte områder (Harthoft-Nielsen, Andersen og Overgaard, 2000).

Der er imidlertid stor forskel på forskellige typer af ældre erhvervsområder og deres udviklingspotentiale og rolle i bystrukturen. Den afhænger bl.a. af deres beliggenhed og tilgængelighed, centralt eller perifert. Havneområder har helt særlige problemer, men også særlige potentialer.

De økonomiske konjunkturer har i øjeblikket en positiv betydning for omdannelsen af de ældre erhvervsområder, og i mange byer kan man se resultaterne af disse omdannelser. Men der er stadig mange steder, hvor udviklingen går langsomt, eller hvor der slet ingen ting sker, og man kan frygte, at en eventuel konjunkturedgang vil resultere i, at der kan gå endnu flere år, inden disse områder bliver fornyet eller omdannet. På den anden side er byudvikling en process, der strækker sig over lange spænd af tid, og utålmodighed er ikke altid en dyd.

I det følgende vil vi kort diskutere forskellige områders udviklingspotentiale set i relation til deres beliggenhed (centralt eller perifert) og tidsperspektiverne for omdannelse.

5.1 Centralt beliggende områder

Det, vi her kalder centralt beliggende områder, er ældre erhvervsområder, som ligger i regioner eller byer med gode vækstpotentialer, og som ligger centralt eller på anden måde attraktivt i den enkelte by. Center og periferi – som defineret her – er derfor relative begreber, som kan ændres over tid. Set ud fra en regional betragtning vil centrale områder findes i vækstområder. Set i bymæssig sammenhæng kan ganske korte afstande gøre forskellen, og et område kan ændre sig, f.eks. med indførelse af ny infrastruktur. Som eksempel kan nævnes inderhavnen i København – et af de mest centrale områder i landet – i modsætning til dele af Østamager i ganske kort afstand derfra, der må betegnes som perifert med dårlig tilgængelighed. Dette kan imidlertid ventes at ændre sig med den nye metrolinie, ligesom en eventuel havnetunnel vil give disse områder en langt højere grad af tilgængelighed og centralitet.

Centrale områder er altså i denne sammenhæng områder, som har en høj potentiel herlighedsværdi og en god tilgængelighed, og som derfor er oplagte områder for investeringer. Alligevel har mange af dem ligget hen i en årrække, og har dermed givet anledning til bekymring.

Imidlertid er der i de seneste år sket en række fornyelser på centrale områder eller delvis centrale områder. København er et godt eksempel herpå. Der er i de senere år sket en række investeringer på privat initiativ, som ser ud til at udvikle forslummede områder til endog særdeles højklassede bolig- og erhvervsområder, også selv om der er jordforurening og store nedrivninger, før et projekt kan komme i gang. Nogle af disse områder har en central beliggenhed og god tilgængelighed, men også på lidt mere perifere arealer, der har ligget hen som problemområder i en årrække – som f.eks. Soyakagefabrikkens grund på Islands Brygge – investeres der nu, trods store forureningsproblemer, en stor, nedrivningsmoden bygningsmasse og en ikke særlig god trafikal infrastruktur.

5.1.1 Tidsperspektiver

Det giver anledning til at overveje, hvilke tidsperspektiver der er for udvikling af de ældre erhvervsområder. Nogle af de her nævnte områder har ligget hen i 10-20 år eller mere, før en udvikling kom i gang. Det er naturligvis mange år målt i menneskelig skala at have "øde" og skæmmende områder til ligge hen. Set i lyset af en bys historie er det imidlertid ikke helt så langt. Når det drejer sig om så relativt centrale områder, er der næppe tvivl om, at byudviklingen og konjunkturerne vil sætte gang i en udvikling i disse områder. I den sammenhæng er det formentlig mere betydningsfuldt, at der føres en generel bypolitik, der på længere sigt sikrer byens attraktivitet for erhvervs- og boligudvikling, end om der sættes særlige projekter i gang i de enkelte områder.

Det er derfor værd at overveje for en kommune, om man vil sætte ressourcer ind over for områder, som er centralt beliggende, og hvor en udvikling må forventes at ske "på et eller andet tidspunkt". I tilfælde, hvor en omdannelse og udvikling på et centralt område kan forventes at virke som katalysa-

tor for yderligere udvikling, kan det imidlertid være fornuftigt at sætte ressourcer ind derpå.

5.1.2 Ældre erhvervsområders funktioner

Udgangspunktet for denne udredning er behov og muligheder for omdannelse og genanvendelse af ældre erhvervsområder til nye funktioner – det være sig nye erhverv eller andre byfunktioner. Og i de mange byer er der som nævnt, store arealer til rådighed for byudvikling. Men det er også værd at huske, at de ældre erhvervsområder med deres nuværende status har funktioner i sig selv.

Dels fungerer de som buffer eller reserveareal i byerne og dermed som potentiale for fremtidig byudvikling. Særligt de centralt beliggende områder kan være vigtige i den sammenhæng. Det areal, der bebygges i dag, kan ikke bebygges igen i morgen, og enhver omdannelse udelukker derfor anden, fremtidig anvendelse af arealet. Omdannelser er derfor langsigtede byplanbeslutninger, der bør tænkes nøje igennem.

Samtidig fungerer ældre, let forslummede erhvervsområder, særligt i centrale bydele og havneområder, ofte som ”rugekasse” for småerhverv og eksperimenterende kunstneriske miljøer, ligesom ekstensive og arealkrævende fritidsaktiviteter kan finde udfoldelsesmuligheder i sådanne områder. De skal ikke blokere for nødvendige omdannelser, men det er funktioner, som byer i udvikling også har behov for, og som ofte kun kan finde steder i områder som ikke har de store investorers bevågenhed.



Centralt beliggende områder bliver omdannet trods alle barrierer. Københavns Sydhavn.

5.2 Perifer beliggenhed

Nogle af de ældre erhvervsområder har en perifer beliggenhed i den forstand, at de er ringere stillet end mere centralt beliggende ældre erhvervsområder. Dermed være ikke sagt, at de aldrig kan komme i spil, men blot at de har en relativ dårligere stilling og derfor måske vil kræve en større indsats fra offentlig side selv set i et 10-30-årigt perspektiv.

Perifert beliggende betegner i denne sammenhæng både arealer, der er perifert beliggende i bymæssig forstand og i regional forstand.

5.2.1 Regional periferi

De ældre erhvervsområder, der har en regional perifer beliggenhed, ligger i de dele af landet, hvor der er en begrænset erhvervsudvikling, som f.eks. Lolland-Falster, dele af Vestsjælland, visse dele af Fyn, det vestlige Jylland og Nordjylland samt visse fjordbyer langs Jyllands østkyst.

Selv områder, der ligger meget centralt i den enkelte by, kan i denne sammenhæng være perifere. Konkret kan sådanne områder være større, centralt placerede, nu nedlagte virksomheder, som f.eks. bryghuse, støberier og maskinfabrikker, som i nogle tilfælde har haft en væsentlig betydning for byens tidligere udvikling og dermed for dens identitet som by.

I nogle af disse byer er den manglende fornyelse af ældre erhvervsområder ikke et problem i forhold til byspredning, idet der ikke er nogen omfattende byvækst. Her drejer det sig i højere grad om manglende erhvervsudvikling og faldende befolkningstal, end om problemer knyttet til bymæssig vækst. Der kan også være tale om, at der ikke er vækst i den type erhverv, som med fordel vil kunne lokalisere sig i midtbyen (erhvervsservice m.v.), mens der kan være vækst i produktion, som bedre kan lokaliseres i nyere erhvervsområder. Men i bymæssig forstand udgør disse ældre erhvervsområder et problem, da de skæmmer byen, og da det økonomiske grundlag for at få områderne omdannet ikke er tilstede.

Byer med sådanne erhvervsarealer kan stå i et dilemma. Skal de omdanne områderne til boligformål, rekreativ benyttelse eller turistrelaterede anvendelser med de relativt store krav, der så er til oprensning af de forurenede lokaliteter? Eller skal de lade områderne "ligge hen" for at vente på, at nye virksomheder lokaliserer sig på området og skaber grundlag for en fornyelse og omdannelse? Hvilken model der vælges må afhænge af områdernes potentielle udviklingsmuligheder, og hvilken betydning og placering arealerne har for byen i øvrigt.

På sådanne arealer, der er af væsentlig betydning for den enkelte by, men i erhvervsmæssigt vanskeligt stillede egne, kan der særligt være behov for offentlige indsatser til støtte for omdannelse. I nogle tilfælde er der blevet sat kommunale ressourcer ind for at søge en omdannelse gennemført. Fælles for sådanne omdannelser i perifert beliggende områder er, at kommunen har spillet en meget aktiv rolle. De steder, hvor strategien ser ud til at lykkes, er, hvor der har været en tilstrækkelig stor efterspørgsel på boliger og kontor-

arealer, men så rykker vi også nærmere de områder, hvor der er erhvervsudvikling og befolkningsvækst.

Boks 24: Central grund i perifert område: Morsø Jernstøberi, Nykøbing Mors

I 1993 flyttede Morsø jernstøberi fra en stor, centralt beliggende grund i Nykøbing Mors. Jernstøberiet havde været en meget vigtig virksomhed, der spillede en stor rolle for byens vækst og for dens identitet. Den nu forladte grund lå helt centralt i byen og var i forhold til byens størrelse meget stor. Der var både bevaringsværdige og nedrivningsmodne bygninger på grunden, og en del af arealet var stærkt påvirket af jordforurening.

Kommunen overtog grunden i 1995 for at sikre en god udvikling på arealet, idet der ikke umiddelbart var udsigt til, at erhvervsmæssige investorer ville gå ind i en udvikling. Kommunen har således for at sikre en udvikling dels opkøbt arealet, dels vedligeholdt og byggemodnet, herunder nedrevet og stået for oprensning af jordforurening. Endelig vil en del af arealet blive brugt til offentlige formål, såsom bibliotek, støberimuseum og plejecenter. En stor del af udviklingen er altså sket for offentlige midler.

Fire bygninger er imidlertid solgt til en privat investor til brug for kontor og boliger. Det har i den forbindelse vist sig, at jordforurening udgør et finansielt problem, selv om kommunen har betalt for oprensning af jord til gældende standarder. På en grund med bestående bygninger er det nemlig umuligt at oprense fuldt og helt – der kan stadig være forurening tilbage under bygninger, og det er derfor ikke muligt at få grunden slettet af registeret over forurenede grunde. Dette påvirker lånemuligheden negativt, idet finansieringsselskabet anser en sådan registrering for at påvirke bygningernes fremtidige handelsværdi.

Projektet er et eksempel på en grund, som har vanskelige grundvilkår gennem sin regionale beliggenhed, men hvis beliggenhed i byen gør det vigtigt og muligt med en omdannelse, omend med stort offentligt engagement. Problemer, som f.eks. i nogle københavnske omdannelser ikke har betydning, slår her igennem som reelle barrierer for genanvendelse.

Kilde: Møller-Jensen og Jørgensen samt opfølgende interview med Morsø Kommune.



Morsø Jernstøberi i Nykøbing Mors er et eksempel på en grund, hvis regionale beliggenhed giver omdannelse vanskelige vilkår, mens den centrale beliggenhed i byen gør en hurtig genanvendelse ønskværdig.

En omdannelse af de perifere områder til mere rekreativ udnyttelse med mulighed for senere igen at kunne omdanne arealerne til bolig- og erhvervsformål kan være den relativt mindst omkostningstunge omdannelse for kommunen. Det er ikke nogen særlig offensiv strategi, men den ville kunne bidrage til at gøre områderne mere attraktive for såvel borgere som for potentielle investorer.

5.2.2 Bymæssig periferi

I de dele af landet, hvor der igennem de senere år har været en erhvervmæssig vækst, er fornyelsen og omdannelsen af de ældre erhvervsområder især sket på de centralt beliggende erhvervsarealer i bymæssig forstand, som omtalt i afsnittet ovenfor. Selv i byer med en aktiv erhvervsudvikling er der ældre erhvervsområder, hvor der kun er sket en sporadisk fornyelse, og hvor der stadig er behov for en større fornyelse og omdannelse.

Boks 25: Nørresundby – perifer beliggenhed tæt på centrum

Erhvervsarealerne i Nørresundby, der ligger ned til Limfjorden, kan betegnes som et "perifert" erhvervsareal, som der har været vanskeligt at udvikle.

Arealet ligger centralt i forhold til Nørresundby og nær ved lufthavnen, men perifert i forhold til erhvervsudvikling og Aalborg, selv om der er kort afstand til bymidten. Det er imidlertid et område, som på sigt har store potentialer, og hvis beliggenhedsfordele kan ændres af en tredje Limfjordsforbindelse.

Der har fra kommunen side været gjort en stor indsats for at forny området, men der har været betydelige vanskeligheder i forhold til at realisere en fornyelse. Generelt har området alle de vanskeligheder, som karakteriserer ældre erhvervsområder: Vanskelige matrikulære forhold, tilbageværende virksomheder med miljøgener, stærk forurenedede lokaliteter og dårlige adgangsveje trods nærhed til lufthavnen.

Kilde: Aalborg Kommune

I hovedstadsområdet er der en række af disse ældre erhvervsområder. De er især beliggende i de yderste bydele af Københavns Kommune og de kommuner, der grænser op til Københavns Kommune. Der har været gennemført forskellige undersøgelser af disse områder af Landsplanafdelingen, Københavns Amt og Københavns Kommune (Kornbo Erhverv, 1998; Landsplanafdelingen, 1998).

Der er tale om områder, der oprindeligt er udlagt til industriformål, men der er løbende sket en vis fornyelse af områderne, hvilket ikke har bidraget til områdernes kvalitet. Tværtimod fremtræder de endnu mere rodede.

Samtidigt har fornyelsen resulteret i, at områderne nu består af en blanding af industri-, kontor- og servicevirksomheder, hvilket skaber grundlag for dårlige naboforhold og vanskeligheder i forhold til fornyelse og omdannelse af områderne. Der er ikke noget klart sigte med områdernes udvikling og omdannelse.

Mange af områderne har ikke en stationsnær beliggenhed, hvilket yderligere vanskeliggør udviklingen af områderne, jf. afsnittet om stationsnærhed i kapitel 1.

Boks 26: Problemområder i Københavns Kommune

Erhvervsområderne i København Nordvest, Valby og på Østamager har de fælles karaktertræk, at de ligger i den yderste del af Københavns Kommune, og at de indeholder områder, hvor der er et stor behov for omdannelse og fornyelse. Der er i alle tilfælde tale om forholdsvis gamle erhvervsområder, som tidligere rummede stærkt forurenende virksomheder, og alle områder er præget af en meget uens bygnings-sammensætning og mange byggetomter, som indeholder stærkt forurenede lokaliteter. Der er generelt også tale om områder, som ikke ligger stationsnært. Hvis tilgængeligheden for områderne øges, kan de forventes at blive attraktive erhvervsområder.

Med den planlagte S-ringbane og med en udbygningen af metroen til Østamager vil de trafikalt få en betydelig bedre beliggenhed med hensyn til kollektive transportmidler. For såvel erhvervsområderne i Nordvest og på Østamager kan kvarterløftforsøgene få en positiv betydning for områdernes omdannelse, idet der arbejdes med forskellige projekter, der skal fremme dialogen mellem erhvervsliv, borger og offentlige myndigheder. Også i Valby har Bydelsrådet igangsat visse initiativer med henblik på omdannelse af de ældre erhvervsområder. Men for alle tre områder er der endnu tale om meget spagfærdige initiativer.

En udbygning med S-baner og mini-metro vil i nogen grad kunne give de ældre erhvervsområder, der ligger i Københavns Kommune, et betydeligt større udviklingspotentiale, men tillige er der behov for nye lokalplaner og udviklingsplaner i disse områder. I kommuneplanen er de typisk ikke udpeget som primære lokaliseringsområder for større erhverv, hvilket betyder, at der må tænkes i alternative anvendelser.

5.3 Havneområder

Havneområder udgør en helt særlig kategori, der har sine egne problemer og potentialer, og som kan falde inden for både de centralt og de perifert beliggende områder. Havneområder har en indbygget herlighedsværdi gennem nærheden til vand, men har også ofte problemer med tilbageværende miljøbelastende virksomhed, indviklede ejer- og lejerforhold og en beliggenhed, som kan være vanskeligt tilgængelig fra den omliggende by.

I en række mindre byer har kommunen valgt at nedlægge deres havn som trafikhavn og omdanne arealerne til en blandet udnyttelse. Dermed afskærer de sig definitivt fra at kunne tiltrække virksomheder med behov for havnefaciliteter og at anvende arealerne til sådanne formål, men samtidig reducerer de også kommunens udgifter til vedligeholdelse af havnen, som ofte ikke har kunnet finansieres af de relativt få anløb af skibe til havnen.

I forbindelse med selve havnen er der ofte ældre erhvervsområder, hvor virksomhederne drog fordel af den beliggenhed, f.eks. skibsværfter, distributionsvirksomheder af bulkvarer som foderstoffer og byggematerialer samt større fabriksanlæg. Områderne ligger almindeligvis centralt og i direkte tilknytning til de ældste dele af bycenteret med store bygninger som siloer, pakhuse og gamle fabriksbygninger; virksomheder der har været grundlaget for byens vækst, og hvis bygningsmasse kan have bevaringsværdi og bidrage til havneområdernes herlighedsværdier.

Som byudviklingspotentiale har de gamle og centralt beliggende havneområder stor værdi. Den gamle havn ligger ofte meget centralt i byen og rummer muligheder for at give byen et ”facelift”, vende den mod vandet og inddrage disse arealer med store potentielle herlighedsværdier til byformål.

Boks 27: Nedlæggelser af havne

En række havne er blevet nedlagt som trafikhavne. Det gælder f.eks. Frederikssund, Thisted, Bogense og Saksøbing. Grundlaget for disse nedlæggelser er et fald i de aktiviteter, der tidligere var knyttet til havnen med omladning og opbevaring af korn, foderstoffer, gødning, grus, cement osv. Vedligeholdelse af kajanlæg og sejlrender kan dermed spares, og havnene er overgået til at blive anvendt af mindre skibe, hovedsageligt lystbåde.

I forbindelse med nedlæggelsen af Frederikssund og Saksøbing Havn er de tidligere erhvervs- og havnearealer hovedsageligt under omdannelse til boligformål. I Frederikssund er der opført en række attraktive boliger, og i Saksøbing er havnens tidligere kornsilo under omdannelse til boliger.

Men der er også havnearealer, som ikke er lige så oplagte at anvende til nye formål. I byer med større og aktive havne sker der også nedgang i havnens arealbehov, hvilket frigør arealer – enten nu eller på nogle års sigt – som ikke har de gamle havneområdets herlighedsværdier og centrale beliggenhed. Det kan dreje sig om store arealer, der har været anvendt til industrihavn, og hvor virksomhederne ikke længere har behov for havnefaciliteter. Arealerne kan i nogle tilfælde være stærkt forfaldne og ganske uden bygningsmæssige værdier. Nogle har en relativt dårlig tilgængelighed generelt, mens andre nok er velbeliggende i forhold til godstransport, men er afskåret fra den øvrige by af barrierer som jernbanearealer eller vand og har en dårlig tilgængelighed med offentlig transport. De er derfor ikke umiddelbart velegnede til bolig eller kontorudbygning. Både Aalborg, Århus og København har eksempler på denne type af områder.

Udviklingspotentialerne her er vanskeligere at se, og arealerne kan være endog meget store. Imidlertid er omdannelsesbehovet – set fra et byudviklingsmæssigt synspunkt – heller ikke så presserende, da arealerne sjældent skæmmer byen eller på anden måde hindrer byens dagligliv og udvikling. En status som reserveareal eller til sparsomt udnyttet lager eller produktionsformål, arealkrævende rekreative formål osv. er formentlig det mest realistiske.



Havneområder kan være forfaldne, ligge trafikalt uhensigtsmæssigt og være plaget af miljøkonflikter. Men de rummer ofte kulturmiljø og herlighedsværdier, der gør dem til potentielle omdannelsesområder.

Litteratur

Allpass, Tegnestu John, 1984:

Integration af boliger og erhverv - Egegårdskvarteret, Rødovre kommune. Rapport, Byggeriets Udviklingsråd.

Amtsrådsforeningen, 1997:

Depotreddegørelse for affaldsområdet.

Aunsborg, Christian, Stig Enemark og Tom Greiffenberg, 1995:

Lokalplanlægning i Danmark. 1. delrapport: Design. Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, skriftserie nr. 137.

Bang, Henning, Hanne Hansen, Anette Kayser og Morten Agerlin Petersen, 1998:

Miljøkapacitet som grundlag for byplanlægning - Lokal del. Miljø- og Energiministeriet Miljøstyrelsen, Miljøprojekt nr. 440.

Bang, Henning, Hanne Hansen, Morten Agerlin Petersen, Anette Kayser, 1999:

Miljøkapacitet som grundlag for byplanlægning - Generel del. Miljø- og Energiministeriet Miljøstyrelsen, Miljønyt nr.34.

Boeck, Anne Birthe, 1994:

Lov om planlægning med kommentarer. Dansk Jurist- og Økonomforbundets forlag.

By- og Boligministeriet, 1998:

Vejledning om byfornyelseslovens beslutningstyper.

By- og Boligministeriet, 1999:

Notat om byfornyelse af erhvervslokaler.

CEC, 1992:

Green paper on the impact of transport on the environment. EU-kommissionen, Bruxelles.

CEC, 1993:

The future development of the common transport policy. EU-kommissionen, Bruxelles.

Christensen, Bent, 1997:

Forvaltningsret.

Egnsplanudvalget, 1947:

Forslag til egnsplan for Storkøbenhavn. Optryk, Dansk Byplanlaboratorium 1993.

Enggrob, Tove, 1999:

Evaluering af den statslige udmelding til regionplanrevision 2001. Arbejdsnotat, upubliceret, Forskningscentret for Skov & Landskab. Udgives af Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen 2000.

Energistyrelsen, 1995:

Danmarks Energifremtider, kapitel 4. Miljø- og Energiministeriet.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, 1999:

Redegørelse - Kommunernes og amtskommunernes deltagelse i erhvervsdrivende selskaber m.v.

Finansministeriet, november 1999:

Mere effektiv byfornyelse: En budgetanalyse.

Garde, Jens og Jørgen Mathiassen, 1991:

Kommunalret. DJØF.

Hansen, Jens Scherup et. al., 1997:

Trin på vej mod år 2018? – Evaluering af eksempelprojekterne fra Landsplanredegørelse 1992. SBI-rapport 293, Statens Byggeforskningsinstitut.

Harder, Erik, 1994:

Dansk Kommunalforvaltning III.

Harder, Erik, 1979:

Dansk Kommunalforvaltning II.

Hartoft-Nielsen, 1997:

Lokalisering, transportmiddel og bystruktur. BYPLAN 6/97 s. 247.

Hartoft-Nielsen, P. og Nousiainen, J., 2000:

Udenlandske instrumenter og erfaringer med styring af erhvervslokalisering og omdannelse af ældre erhvervsområder - udvalgte eksempler fra Holland, Frankrig, England og Tyskland. Rapport udarbejdet for Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg, april 2000. Findes på udvalgets hjemmeside: www.byerhvervudvalg.dk.

Hartoft-Nielsen, P., Andersen, J.M. og Overgaard, B., 2000:

Erhvervsbyggeri og planlagte erhvervsarealer i udvalgte kommuner (Odense, Aalborg og Vejle). Rapport udarbejdet for Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg, april 2000. Findes på udvalgets hjemmeside: www.byerhvervudvalg.dk.

Højgaard Jensen, Ellen, Katja Adelhof, Niels Andersen og Freddy Avnby, 1999.

Helhedsorienteret Byfornyelse - Erfaringer fra udlandet. Byfornyelses-selskabet Danmark/København.

Ipland, Jan, 1997:

Omdannelse af tidligere cementfabrik til en vifte af forskellige funktioner med økologisk indhold. I: Landsplanafdelingen, 1997: Omdannelse af ældre erhvervs- og havneområder, afrapportering af konference 5. marts 1997.

Kenworthy, JR og P Newman, 1990:

Cities and transport energy: Lessons from a global survey. Ekistiks 344, september/oktober 1990.

Kornbo Erhverv A/S, 1998:

Undersøgelse af 9 erhvervsområder i Københavns Amt. Københavns Amt, Teknisk forvaltning.

Københavns amt, 2000 :

Regionplanrevision 2001 i hovedstadsområdet, fælles beretning. Hentet fra Københavns Amts hjemmeside: www.kbhamt.dk.

Københavns statistiske kontor, 1999:

København Statistiske Årbog 1999.

Landsplanafdelingen, Miljø- og Energiministeriet 1995:

Regionplanrevision 1997. Den statslige udmelding til regionplanrevision 1997., Kapitel 5 bilag. Miljø- og Energiministeriet.

Landsplanafdelingen, Miljø- og Energiministeriet, 1996:

Vejledning om planloven. Miljø- og Energiministeriet.

Landsplanafdelingen, 1996.2:

Omdannelse af ældre havneområder - med eksempel i omdannelsen af en del af Odense indre havn. Arbejdsnotat fra Landsplanafdelingen, Miljø- og Energiministeriet, februar 1996.

Landsplanafdelingen, 1997:

”Lov om ændring af lov om planlægning. Detailhandel m.v. Lov nr. 324 af 14. maj 1997 – materiale fra folketingsbehandlingen” s. 204 – 208.

Landsplanafdelingen, 1999.1:

NYHEDSBREV, tomme erhvervslokaler og kontorbyggeri i hovedstadsområdet, nr. 10, december 1999.

Landsplanafdelingen 1999.2:

Strategi og Kommuneplanlægning - Rapport fra Udvalget om fornyelse i kommuneplanlægningen. Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen.

Larsen, Kristian, 1981:

Saneringsspørgsmålet. I Bedre byer at bo i, redigeret af Frits Larsen og Line Schmidt-Madsen. Vindrose 1981.

Lov nr. 365 af 18. maj 1994 om statsgaranti til udviklingsvirksomheder.

Lov nr. 384 af 20. maj 1992 om kommuner og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber, m.v.

Lov nr. 383 af 20. maj 1993 om kommuner og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter.

Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen, 1994:

Pendlingen i Danmark. Arbejdsnotat udarbejdet af Bue Nielsen 1994.

Miljø- og Energiministeriet 1998:

Statslig udmelding til regionplanrevision 2001. Landsplanafdelingen.

Miljø- og Energiministeriet m. fl., 1998:

Omdannelse af ældre erhvervsområder i hovedstadsområdet. Hovedrapport og datablade. Miljø- og Energiministeriet, Københavns Amt og Københavns Kommune.

Miljø- og Energiministeriet, 2000:

Landsplanredegørelse fra miljø- og energiministeren - Lokal identitet og nye udfordringer. Landsplanafdelingen, 2000.

Miljø- og Energiministeriets landsplanafdeling, Københavns Amt og Københavns Kommune, 1998:

Omdannelse af ældre erhvervsområder i hovedstadsområdet. Hovedrapport og datablade. Miljø- og Energiministeriets landsplanafdeling.

Miljø- og Energiministeriet, 1999.3:

Cirkulære nr. 100 af 10. juni 1999 om planlægning for og landzone-tilladelse til opstilling af vindmøller.

Møller, Annette, 1992:

Vesterbro Erhvervsundersøgelse. Kortlægning af årsagerne til de store afgang af virksomheder fra ondre Vesterbro i perioden fra 1982 til 1990.

Møller-Jensen, Hanne og Jørgensen, Gertrud, 1997:

Omdannelse af ældre erhvervsområder- problemer og potentialer. Forskningscentret for Skov & Landskab, By- og Landsplanserien nr.1.

Næss, Petter, 1994:

Hvor jobber de som kører mest? NIBR, Oslo. Rapport 1994:17.

Pagh, Peter 1999:

De retlige rammer for kommuners styring af byudviklingen. Responsum til Erhvervs- og Bypolitisk udvalgs formand. www.byerhvervudvalg.dk

Plandirektoratet, 1993:

Nauticon - LM Ericsson. Københavns Kommune. Citeret fra Hartoft-Nielsen, 1997.

Rasmussen, Steen Ejler, 1994:

København.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, december 1999:

Redegørelse - Kommunernes og amtskommunernes deltagelse i erhvervsdrivende selskaber m.v.

Ritzau, 22. december 1999:

Lars Løkke vred: Auken stopper erhvervsudvikling. Pressemeddelelse, Ritzau.

Skatteministeriet, 1999:

Vurdering af fast ejendom – redegørelse fra ejendomsvurderingsudvalget. Skatteministeriet 26. maj 1999.

Trafikministeriet, 1994:

Befolkningens rejsevaner 1992/Befolkningens transportvaner 1992. Trafikministeriet.

Vejdirektoratet, 2000:

Trafikrapport 1998 - Trafikstrømme på statsveje, Vejdirektoratet, Trafikafdelingen, Rapport nr. 197