



Miljøministeriet
Naturstyrelsen

Sagsnr.
2013-84473

Dokumentnr.
2013-388678

Københavns Kommunes høringssvar til Forslag til Fingerplan 2013

Københavns Kommune har med interesse læst det af Naturstyrelsen udsendte forslag til landsplandirektiv, Fingerplan 2013. Der er jo tale om et vigtigt dokument for hovedstadsområdet, som på ret detaljeret vis regulerer den fysiske planlægning i området og kommunernes handlemuligheder. Det er derfor væsentligt, at landsplandirektivet er genstand for en bred debat og ikke kun behandles af politikere, embedsmænd samt større organisationer og virksomheder. Derfor finder vi det beklageligt, at der ikke i høringen gøres en større indsats for at henvende sig til borgerne, hvis muligheder for at vælge den udvikling de ønsker lokalt, i stor udstrækning vil være fastlagt og reguleret med landsplandirektivet.

Det skal nævnes, at planmaterialet til landsplandirektivet ikke er så brugervenligt, som man kunne ønske. Der er tale om tre forskellige plandokumenter samt en miljøvurdering på i alt tæt ved 200 sider. Selv om de egentlige bindende bestemmelser kun fylder en lille del, er bemærkninger om deres baggrund og ikke mindst deres fortolkning spredt flere steder i teksten, så det er vanskeligt at danne sig et overblik. Dette bør kunne forbedres i den endelige udgave. Endvidere er kortbilagene svære at aflæse i den valgte målestok, mens de digitale kort, der er lagt på Naturstyrelsens høringsside, har driftsmæssige udfordringer.

Behov for større udviklingsfokus

Landsplandirektivet for hovedstadsområdet har sit fokus på at fordele og styre udviklingen i kommunerne. Der er imidlertid behov for i langt højere grad at stimulere og understøtte udvikling og vækst. Kommuner og regioner på hele Sjælland og på tværs af Øresund arbejder for at skabe den dynamik og udvikling, der er behov for, og som der også burde være grundlag for. Ikke desto mindre ligger væksten i velstand, beskæftigelse etc. her på et væsentligt lavere niveau end hos vore naboer i Stockholm, Hamborg eller Berlin.

Der er derfor behov for at se konstruktivt og kritisk på samspillet mellem de forskellige myndigheder og samarbejdsfora og deres kompetencer og indsatser. Her er det også nødvendigt at overveje, om reguleringen af et delområde af Øresundsregionen, som den sker i landsplandirektivet, har fokus på de rette udfordringer og søger at løse dem i samspil med de øvrige indsatser, der er i gang i kommuner og regioner, i Copenhagen Business Region etc. Denne overvejelse bør

Rådhuset
1599 København V

Telefon
3366 3366

Telefax
3366 7008

Direkte telefon
3366 2202

E-mail
ob@okf.kk.dk

række ud over det foreliggende forslag til landsplandirektiv og omfatte selve lovgrundlaget, så det sikres, at områdets planlægning og udvikling sker koordineret og målrettet, og ikke præges af unødige og sågar modstridende bestemmelser, der i sidste ende kan skade vores position i konkurrencen med andre regioner.

I det foreliggende forslag til landsplandirektiv savnes en styrkelse af dette fokus på udvikling af velstand og beskæftigelse. Andre emner, især udlæg og administration af grønne kiler i byen og i landbrugsområderne, fylder meget. Nok er adgangen hertil væsentlig, men dette må betegnes som en styrkeposition i hovedstadsområdet, der har været i fokus i lang tid, og som ikke kan betegnes som afgørende udfordret i øjeblikket.

Og samtidig er det således, at der savnes der en tydelig sammenhæng fra de strategiske afsnit, hvor nødvendigheden af udvikling af hovedstadsområdets økonomiske potentiale nævnes, til de regulerende bestemmelser. Der er behov for en kritisk gennemgang, der sikrer at landsplandirektivet understøtter målsætninger og initiativer, der skal fremme væksten og forløse potentialet i Øresundsregionen.

Stationsnærhed

Københavns Kommune er tilfredse med, at principperne for stationsnær lokalisering af erhverv mv. med et stort persontransportbehov bibeholdes, herunder for så vidt angår krav til fremme af bæredygtige transportvalg gennem parkeringsnormer mv.

Dog kunne det være hensigtsmæssigt at redegøre bedre for trafikbetjeningen af den store udbygning af DTU Risø (230.000 etagemeter), der jo ikke er eller bliver et stationsnært område. Henset til at området forventes at fokusere på teknologier mv., der skal styrke bæredygtighed, kunne en bedre beskrivelse af en bæredygtig trafikbetjening være ønskelig. I miljøvurderingen af landsplandirektivet omtales krav til virkemidler for trafikal adfærd, men da dette ikke er nævnt i de bindende bestemmelser, er det ikke muligt at bedømme, om dette er et krav.

Udbygning af Nordhavn som led i metroaftaler

Københavns Kommune bakker helhjertet op om principperne for stationsnær lokalisering af større kontorerhverv. Derfor er det også glædeligt, at der med Folketingets vedtagelse af lovgrundlaget for en metrobetjening af de første af snit af Nordhavn (vedtaget den 21. maj 2013) er grundlag for, at udviklingen af disse områder kan ske i overensstemmelse med stationsnærhedsprincippet. Derfor er der efter kommunens vurdering ikke behov for at åbne for en ikke-stationsnær erhvervslokalisering til opfyldelse af aftalerne om byggeri i Nordhavn som led i metroaftalerne. Bestemmelserne i § 6, stk. 5, kan derfor udgå eller formuleres, så det tydeligt fremgår, at grundlaget for stationsnær lokalisering er tilvejebragt.

Erhvervslokalisering

I forslaget til Fingerplan 2013 indgår overvejelser om lokalisering af forskellige erhvervstyper. Dette emne er væsentligt, og Københavns Kommune kan støtte, at det får øget fokus, ikke mindst for at fastholde en bred vifte af erhvervstyper i regionen og tiltrække nye erhverv og virksomheder, så borgernes beskæftigelsesmuligheder bliver så gode som muligt.

Når det kommer til omsætningen af de overordnede målsætninger om gode erhvervslokaliseringsmuligheder til selve landsplandirektivets retningslinjer, opstår der dog nogle problemer. Disse har til dels med forståelsen af bestemmelserne at gøre, idet teksten i § 6, stk. 6 og 7, og det tilhørende kortbilag C synes at kunne misforstås.

I § 6, stk. 6, udpeges Refshaleøen, Kraftværkshalvøen (Amagerværket, Amagerforbrænding) og Prøvestenen alene til virksomheder i klasse 6 og 7, dvs. særligt miljøbelastende virksomheder med krav om en beliggenhed langt fra miljøfølsomme anvendelser. Og i § 6, stk. 7, udpeges et område i Nordhavn, der hidtil har været udlagt til virksomheder i klasse 6 og 7, nu til ”transport- og distributionserhverv” (i lavere miljøklasser). Men på kortbilag C er også Prøvestenen vist som område til transport- og distributionserhverv, så der mangler enten en omtale heraf i § 6, stk. 7 eller også er kortet forkert. Ligeledes er Nordhavn vist som område til virksomheder i klasse 6 og 7, så der mangler enten en omtale heraf i § 6, stk. 6 eller også er kortet forkert. Københavns Kommunes stillingtagen må afvente en dialog med Naturstyrelsen, der kan afklare, hvad der skal være gældende.

For så vidt angår udpegningen af et stort område i Nordhavn syd for den fremtidige containerterminal til transporttunge virksomheder kan det dog slås fast, at dette ikke er i overensstemmelse med Københavns Kommunes ønsker. I Fingerplan 2013 er baggrunden beskrevet som følger: ”Transport- og distributionserhvervene, som efterspørger arealer nær motorvejsnettet, tilbydes som noget nyt velbeliggende motorvejsnære arealer, som er forbeholdt specielt denne erhvervstype. Arealerne kan betjenes med modulvogntog. Beliggenheden sikrer, at den tunge transport ikke belaster egentlige by- og boligområder. Områderne er placeret ved portene til hovedstadsområdet i syd, vest og nord. Havnerelaterede erhverv har lokaliseringmuligheder i Københavns Nordhavn og i Køge.”

Københavns Kommune finder ikke, at et område, der tidligere er udpeget til virksomheder med særlige beliggenhedskrav, uden en nærmere faglig vurdering kan ændres til transport- og distributionserhverv. Kriterierne som citeret ovenfor er ikke opfyldt. Arealet ligger ikke tæt på motorvejsnettet (hvilket også fremgår af Naturstyrelsens baggrundsrapport om 11 arealer til virksomheder med

særlige beliggenhedskrav fra 2012), og dette område kan jf. Københavns Kommunes beslutning herom ikke betjenes trafikalt med modulvogntog.

Den planlagte etablering af containerterminal mv. vil efter kommunens vurdering kunne realiseres uden at belaste by- og boligområder (hvilket afklares nærmere i den forestående planlægning), men her er der tale om et yderligere areal af samme dimensioner, som alene skal være forbeholdt transportunge erhverv. Dette må forventes at øge belastningen ud over det acceptable. Tilføjelsen i ovenstående om, at disse erhverv skal være havnerelaterede, fremgår ikke af retningslinjerne (§ 6, stk. 7), og den vurderes ikke at ændre på, at den trafikale beliggenhed af dette areal er dårligt egnet til en stor mængde transport- og distributionserhverv.

Konsekvensen af en sådan udpegning vil være, at kommunen kan være tvunget til at planlægge for en forøgelse af transporttunge erhverv i et område, hvor dette hverken er ideelt for erhvervene eller omgivelserne. Eller at området vil komme til at henligge tomt, idet kommunen ikke må planlægge for lokalisering af andre erhvervstyper. Ingen af delene er fremmede for erhvervsudviklingen.

Københavns Kommune er enig i, at der ikke længere er behov for at lokalisere virksomheder med særlige beliggenhedskrav i Nordhavn. Som det fremgår af Naturstyrelsens baggrundsrapport er der kun én virksomhed i de relevante miljøklasser i området. Men dette bør have som konsekvens, at området helt udgår af landsplandirektivet og i den kommunale planlægning udvikles til erhverv, som det er velegnet til, naturligvis i overensstemmelse med landsplandirektivets øvrige bestemmelser for erhvervslokalisering, herunder stationsnærhed.

Klimaindsatser og klimatilpasning

Der gøres i plandokumenterne meget ud af, at landsplandirektivet øger kommunernes muligheder for indsatser, der bidrager til at forebygge alvorlige klimaforandringer eller til at tilpasse sig konsekvenserne af dem. Dette finder Københavns Kommune meget væsentligt. Men de konkrete regelændringer, der skal bane vej for klimaindsatser i kommunerne, er ikke konsekvent til det bedre og kunne også med fordel være mere ambitiøse og gøre kommunernes nye virkemidler tydeligere.

Interessen samler sig jo især om de grønne kiler, der rummer de større ubebyggede arealer i regionen, der er så væsentlige for at finde den fornødne plads til konkrete indsatser. Her har det hidtil været lagt til grund, at kommunerne som hovedregel ikke kunne placere tekniske anlæg som vindmøller, men at dette dog undtagelsesvis kunne ske, hvis det ikke var til væsentlig gene for områdernes naturværdi og friluftinteresser, f.eks. fordi de blev placeret i områder, der i forvejen var støjpåvirket og lign.

Nu skærpes dette i redegørelsen til bestemmelserne for de grønne kiler til, at der ikke kan opstilles større vindmøller, hvorved kommunerne mister en væsentlig handlemulighed til at mindske CO₂-udledningen og dens klimapåvirkninger. Denne skærpede udlægning af en i øvrigt uændret retningslinje kan Københavns Kommune ikke støtte.

For så vidt angår klimatilpasning, som jo især omhandler håndteringen af store vandmængder fra ekstremregn og til dels andre former for oversvømmelser, lægges der i mål og redegørelse op til store muligheder for kommunerne i de grønne kiler. Men i de konkrete bestemmelser tillades det alene, at der her sker klimatilpasningsindsatser, hvis disse samtidig styrker både natur og friluftsliv.

Disse krav er høje og kan stille sig i vejen for at indfri ambitionerne. Selv om de grønne kiler kun i mindre grad ligger i Københavns Kommune, er dette spørgsmål også væsentligt for os, da andre kommuners adgang til at forebygge oversvømmelser opstrøms i forhold til København har stor betydning og i betydelig grad er knyttet til arealer i de grønne kiler.

Københavns Kommune ønsker naturligvis at benytte klimatilpasningsindsatser til at styrke naturindhold (f.eks. nye levesteder i vådområder) og friluftsliv (f.eks. regnvandsbassiner til sport) over alt hvor det er muligt, også udenfor de grønne kiler. Men det vil ikke i alle tilfælde kunne lade sig gøre at styrke alle tre hensyn (klima, natur og friluftsliv) samtidigt. Det vil derfor være hensigtsmæssigt, hvis også klimaindsatser, der er neutrale i forhold til natur og/eller friluftsliv, bliver muliggjort i de grønne kiler.

Stiplanlægning

Forslaget til Fingerplan 2013 indeholder som noget nyt i forhold til 2007 en udpegning af stinet, dels af stier til pendlere, dels af rekreative stier. Københavns Kommune har i mange år arbejdet for at udbygge stinettet i kommunen, og har samtidig spillet en aktiv rolle i samarbejdet om pendlerstier på tværs af kommunegrænserne. Erfaringen fra dette arbejde er, at det væsentlige er enighed om det overordnede forløb, mens den konkrete og detaljerede fastlæggelse af stiernes forløb må ske i forbindelse med realiseringen, for først da tilvejebringes det nødvendige detailkendskab til de konkrete behov og forudsætninger.

Københavns Kommune finder det udmærket, at landsplandirektivet viser et sammenhængende stinet, men det er afgørende, at retningslinjerne (§ 23a, stk. 1 og 2, og 23b, stk. 1 og 2) ændres, så det gøres klart, at der alene er tale om principielle forløb og ikke bindende forpligtelser til arealreservationer, idet disse skal ske i kommunerne, herunder i kommunesamarbejder. De skal også bemærkes, at en del forløb må betragtes som alternativer, hvor der ikke er truffet

beslutning om, hvilken af flere mulige linjeføringer, der skal realiseres.

Såkaldte ”grønne bykiler”

Københavns Kommune arbejder meget bevidst med befolkningens forsyning med grønne områder og adgang til natur. Der er i en lang årrække gennemført fredninger af kommunale grønne områder, og der er anlagt mange nye parker, byhaver, grønne forbindelser mv. Det betyder, at 96 % af københavnere har mindre end 15 minutters gang til et stort grønt/blåt område (og typisk kortere afstand til andre mindre områder). Men uagtet at adgangen til grønne områder er god, gør kommunen stadig en indsats for at øge borgernes brug af områderne, ikke mindst for at styrke deres sundhed og livskvalitet.

Samtidig arbejdes der i et godt samarbejde med nabokommunerne for at sikre sammenhæng, så tværkommunale og regionale interesser i grønne områder bliver varetaget, således som det er sket med fredninger på tværs af kommunegrænsen eller med det igangværende samarbejdsprojekt med Tårnby og Dragør (som Naturstyrelsen også er del af) om den grønne kile på Amager.

Denne indsats vil ikke blive forbedret af, at staten nu med forslaget til landsplandirektiv går ind med et yderligere niveau af juridisk regulering af nogle af de områder, kommunerne arbejder med. Der er ikke grundlag for at ændre på den gældende kompetencefordeling mellem myndighederne, således som det sker med forslaget til Fingerplan 2013, hvor en række grønne områder mv. uden overordnet betydning og beliggende i det indre storbybyområde (jf. planlovens opdeling af hovedstadsområdet) i § 6, stk. 8, er udpeget som ”grønne bykiler af regional betydning”. Dette vil primært betyde, at forvaltningen af disse områder, der allerede er reguleret af den kommunale planlægning, for de flestes vedkommende af fredninger, for andre af lovgivningen om kirkegårde mv., kompliceres, uden at der opnås konkrete forbedringer.

Hovedparten af områderne har jf. brugerundersøgelser primært eller udelukkende lokal betydning. Det er derfor ikke hensigtsmæssigt, at rammerne for deres indretning, brug, klimatilpasning etc. reguleres af en statslig myndighed langt fra lokalområdet og borgerne. Det er endvidere uklart, hvordan denne underopdeling af det indre storbybyområde forholder sig til den opdeling, der følger af planlovens bestemmelser om hovedstadsområdets opdeling.

Skulle Miljøministeriet alligevel vælge at opretholde en udpegning af områder beliggende i det indre storbybyområde i Københavns Kommune, henstilles det, at omfanget revideres, således at kirkegårde, mindre områder af helt lokal karakter, helårsbeboede haveforeninger mv. udgår. Endvidere henstilles det, at områder, der efter Naturstyrelsen oplysninger er udpeget på grund af en planlagt cykelsti

gennem området, udgår, da der ikke er tale om fastlagte stier (jf. ovenstående), men om principielle forløb, som meget vel kan ændres.

Hvis en del af disse udpegninger fastholdes, ønsker Københavns Kommune, at de får en anden betegnelse, idet ”bykiler” er misvisende både hvad angår størrelse og fysisk sammenhæng. Der er jo tale om parkområder mv., der er anlagt til dels flere hundrede år før Fingerplanens ide om kiler opstod. Det er derfor i modstrid med den historisk bestemte bystruktur at betegne dem som ”kiler”, idet de har vidt forskellig karakter, og det kan tolkes således, at denne historiske bystruktur ønskes ændret, hvilket Københavns Kommune ikke er enig i. Det bør afspejles i navnet, at de snarere er ”grønne byrum”.

Specifikke fritidsanlæg

I § 15, stk. 2, åbnes der mulighed for at placere såkaldte specifikke fritidsanlæg på Vestamager i Københavns Kommune. Placeringen er vist principielt, og arten af dette anlæg er ikke fastlagt, men det kan etableres uden at følge § 15, stk. 1, pkt. 1-5. Københavns Kommune ser ikke umiddelbart et behov for et specifikt anlæg med den viste placering, men har i højere grad behov for, at området som helhed kan forbedres, herunder også med flere (mindre) anlæg til naturformidling, forbedret adgang, friluftsliv etc. Dette skal ses som led i et samarbejde på tværs af kommunegrænser og ejerforhold om naturområderne på det vestlige og sydlige Amager.

Det kunne derfor være ønskeligt at få den enkeltstående udpegning til et stort anlæg revurderet og i stedet indarbejde muligheder for flere mindre anlæg og faciliteter, der understøtter en bedre formidling og en øget brug af området som helhed. Københavns Kommune indgår meget gerne i en dialog herom i forlængelse af den igangværende dialog med Naturstyrelsen som grundejer og forvalter af naturarealer på Amager.

Transportkorridor

Den i landsplandirektivet udpegede transportkorridor til overordnet trafik infrastruktur og tekniske anlæg berører efter ændringen af kommunegrænsen til Tårnby Kommune nu også arealer i København. Københavns Kommune antager, at disse kan benyttes som hidtil (af Kalvebod Miljøcenter).

Øvrige bemærkninger

Miljøministeriet, Naturstyrelsen, har tilkendegivet, at der kun er afsat en meget kort periode til at behandle de høringssvar, der kommer til forslaget til Fingerplan 2013. Derfor har Økonomiforvaltningen givet Naturstyrelsen direkte besked om bemærkninger angående en række faktuelle fejl, uklarheder i tekster og kort, konkrete formuleringer mv. med henblik på, at Naturstyrelsen kunne få disse bemærkninger af mere teknisk karakter så tidligt i processen som muligt, så der er en reel mulighed for, at de kan blive rettet.

Københavns Kommune henstiller til, at disse bemærkninger følges, og at der sker den tilstrækkelige kvalitetssikring af landsplandirektivet, da det jo vil være bindende for kommunernes planlægning i en længere periode.

Med venlig hilsen

Frank Jensen